ПРОБЛЕМНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

25
Л Е Т
реформ

С.Н. Леонов

Леонов Сергей Николаевич – доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник. Институт экономических исследований ДВО РАН, ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск, Россия, 680042. E-mail: leonov@ecrin.ru.

Аннотация. В статье рассмотрены предпосылки, проблемы реализации и основные результаты начавшейся 25 лет назад реформы местного самоуправления (МСУ) в России. Показано, что стимулом возрождения МСУ послужили не политические, а экономические моменты децентрализации управления на основе идей территориального хозрасчета, и за годы реформы роль местного самоуправления в политической системе страны изменилась – от местных органов государственной власти к органам местного самоуправления, формально самостоятельным, но реально – с большой долей государственного вмешательства. Выявлены нерешенные проблемы реформы местного самоуправления в части закрепления финансово-бюджетных основ местного самоуправления, когда муниципалитеты (по функциям и по основным источникам бюджетных доходов) оказались в положении отчужденности от развития экономической базы соответствующих территорий, от динамики инвестиционного процесса и развития предпринимательства. Показано, что реальные результаты реформы сильно отличаются от декларировавшихся целей. За истекшие 25 лет не удалось преодолеть невысокую финансовую самостоятельность муниципальных образований, утрату влияния населения на формирование и деятельность органов МСУ, встраивание органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти, их своеобразную «унитаризацию». Обоснованы предложения по совершенствованию социально-экономической составляющей реформы в рамках «эволюционного подхода».

Ключевые слова: муниципальная реформа, местное самоуправление, децентрализация власти, местные бюджеты, Дальний Восток

Для цитирования: Леонов С.Н. Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 107–132. DOI: [10.14530/se.2017.3.107-132](https://doi.org/10.14530/se.2017.3.107-132).

For citation: Leonov S.N. Problematic Results and Perspectives of the Local Self-Government Reform in Russia. *Prostranstvennaya Ekonomika* = *Spatial Economics*, 2017, no. 3, pp. 107–132. DOI: [10.14530/se.2017.3.107-132](https://doi.org/10.14530/se.2017.3.107-132).

2 января 2017 г. Российская Федерация отметила 25-летие экономических реформ. Однако реформа советской модели местного самоуправления началась в России годом раньше, стартовав 6 июля 1991 г. с принятия Закона РФ № 1550-1 «О местном самоуправлении в РФ». На протяжении всего последовавшего за этим событием реформенного периода постоянно предпринимались попытки имплантировать в российскую действительность реальное местное самоуправление, которое характеризуется тремя основными элементами: во-первых, широкими полномочиями органов местного самоуправления (ОМСУ); во-вторых, располагаемыми ОМСУ достаточными экономическими ресурсами и, в-третьих, развитием местного самоуправления как общедоступного демократического института гражданского общества, что определяется, прежде всего, доступностью благ муниципального управления и возможностью прямого участия населения в управлении делами территории (так называемые «прямые формы демократии»).

С 1991 г. реформа местного самоуправления в России прошла 3 этапа, которые условно можно охарактеризовать следующим образом:

1991–1994 гг. – период перехода к демократическим формам управления;

1995–2003 гг. – правовое закрепление демократических начал управления;

2003 г. – по настоящее время – развитие демократических форм управления.

С одной стороны, активность процессов обновления российского местного самоуправления отличалась от этапа к этапу, но всегда глубоко влияла на его экономические, правовые и институциональные основы, с другой – нет основания считать, что все инициированные ею изменения были стопроцентно конструктивны и адекватны задаче сделать муниципальное звено активным участником управления хозяйственными и социальными процессами в стране.

Попытаемся понять предпосылки муниципальной реформы в России, оценить ее результаты, выявить проблемы и направления совершенствования.

ПРЕДПОСЫЛКИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Экономика, как любая сложная социально-экономическая система, предполагает децентрализацию управленческих функций, когда каждый уровень иерархического управления имеет собственные обязательства, ресурсы и полномочия для их выполнения, несет определенную ответственность за результаты принимаемых решений. При этом управление понимается как экзогенное, внешнее воздействие, поступающее в систему извне, а самоуправление – как эндогенное, вырабатываемое в рамках самой системы, внутреннее воздействие. Каждой общественной формации свойственно собственное конкретное сочетание управления и самоуправления.

Мировой опыт показывает, что стремление государства развиваться заставляет передавать местным властям необходимые полномочия, а основным содержанием исторического процесса становления и развития местных сообществ является поиск устойчивого равновесия между местным сообществом и государством (Система..., 2006, с. 12–15). При этом, если в европейских странах местное самоуправление исторически рассматривалось в большей мере как социальный механизм, гарантирующий демократический характер власти, то в России становление местного самоуправления на его различных этапах являлось не только данью демократии, но и в значительной мере – поиском эффективных механизмов хозяйствования и управления.

В дореформенный советский период местная власть осуществлялась органами государственной власти – местными Советами народных депутатов. Местные Советы решали все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводили в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководили деятельностью нижестоящих Советов, осуществляли руководство хозяйственным и социально-культурным строительством на подведомственной территории. Действовал принцип «вертикали власти», в соответствии с которым вышестоящий Совет мог принять к рассмотрению вопросы компетенции нижестоящего Совета, мог отменить решение нижестоящего Совета.

Подобная централизация в целом характерна для высокоцентрализованного российского государства, причем не только советского периода. Местное самоуправление, как автономный институт, слабо вписывалось в плановую идеологию правительства и в патерналистскую идеологию населения. Интерес к базирующейся на самоорганизации деятельности местного самоуправления возникал в периоды кризисов и ослабления государственной власти¹. Восстановление экономики приводило к ослаблению интереса к местному самоуправлению. Исключением являлись предвыборные периоды, когда в ходе борьбы за голоса избирателей вновь возникали обещания по усилению местного самоуправления...

Возрождение интереса к реальному местному самоуправлению в России связано с общими демократическими преобразованиями, инициированными перестройкой. При этом непосредственным стимулом возрождения местного самоуправления послужили все же не политические, а экономические мотивы. Постановления «О проведении в 1990 г. экспериментальной

¹ Например, в период НЭПа, когда свобода местной инициативы рассматривалась как вариант выживания, спасения от голодной смерти, или в период распада СССР, сопровождавшегося кризисной ситуацией в экономике и сепаратизмом регионов, когда вновь был реанимирован интерес федерального центра к органам местного самоуправления. В обеих ситуациях органы местного самоуправления практически спасли страну.

отработки механизма хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования» Совета министров СССР и Совета министров РСФСР от 12 января 1990 г. представляли собой попытку децентрализации управления на основе хозрасчета (Экономическая..., 1969) – модели, которая, как тогда считалось, способна пробудить инициативу не только в трудовых коллективах, но и в органах власти.

К рассматриваемому моменту ситуация в российской экономике изменилась, наиболее существенной модификации подвергся механизм принятия решений и распределения ресурсов в экономике. Введение механизмов экономической свободы на микроуровне (для предприятий и объединений), передача прав по принятию решений об использовании производительных ресурсов предприятий при дефиците самих ресурсов привели к децентрализации управленческих функций, к разрушению основополагающего принципа «вертикали власти» – развитие по сценарию центра и за счет ресурсов центра (Минакир, 2017, с. 17–18).

В новых условиях федеральный центр провозгласил, что необходимость в прямом государственном управлении всеми процессами общественного воспроизводства при помощи плановых заданий и детальной регламентации хозяйственной деятельности предприятий и организаций отпадает. В условиях перманентного дефицита государственных капитальных вложений на протяжении 1988–1990 гг. обострение политических противоречий между Союзом и республиками трансформировалось в провозглашение необходимости перенести центр тяжести по формированию структурной, инвестиционной и социальной политики на республиканский уровень и на уровень местных Советов, оставив в компетенции Союза только формирование общегосударственных целей и приоритетов, разработку общегосударственных социальных, научно-технических и экологических программ и общие инфраструктурные функции.

Подобный подход в целом менял представление о возможностях и инструментах преодоления кризиса в регионах и требовал перехода к новой парадигме управления и самоуправления на региональном уровне, ориентирующейся на ставший к началу 1991 г. неизбежным процесс встраивания в экономический механизм рыночных регуляторов – к стимулированию местного самоуправления в России.

Местное самоуправление, как децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов, которые выступают органами местных самоуправляющихся территориальных сообществ, возникло в рамках развития цивилизации западного типа, как логичное продолжение «городов-государств» эпохи феодальной раздробленности (Лексин, Швецов, 2012, с. 528–586). Более широкое по-

нятие местного самоуправления подразумевает право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (Европейская..., 1985).

Реальное местное самоуправление характеризуется тремя основными элементами:

- широкими полномочиями органов местного самоуправления (ОМСУ), не пересекающимися с полномочиями других уровней власти;
- имеющимися у ОМСУ достаточными экономическими ресурсами;
- развитием местного самоуправления как общедоступного демократического института гражданского общества, что определяется, прежде всего, доступностью благ муниципального управления и возможностью прямого участия населения в управлении делами территории (так называемые «прямые формы демократии»).

В России на момент начала реформы все названные элементы находились в зачаточном состоянии, их требовалось создать.

Реальным инструментом реализации государственной политики в любой сфере являются нормативно-правовые акты (НПА). Не является в этом смысле исключением и вопрос реформирования местного самоуправления. Учитывая большое число НПА, посвященных данной теме, остановимся лишь на наиболее существенных аспектах данной проблемы.

СТАРТОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Первым шагом, положившим начало реформирования советской модели местного самоуправления по канонам западной демократии, стало принятие закона РФ от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РФ». Прежним местным Советам был «присвоен» статус местного самоуправления и дана определенная автономия, хотя в реальности они продолжали исполнять компетенцию прежней власти. Эти «новые» органы власти зачастую самостоятельно определяли свои полномочия, формы и инструменты взаимодействия с государственными органами власти, вынужденно решая возникавшие в процессе кризиса проблемы. Результатом данного этапа явилось понимание, что становление эффективного института местного самоуправления – длительный процесс, требующий качественного нормативно-правового регулирования, накопления опыта работы и соответствующего финансового обеспечения.

Вторым этапом реформирования местного самоуправления в РФ стало принятие в августе 1995 г. Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», основные положения

которого соответствовали нормам Конституции РФ 1993 г.¹ Принято считать, что с вступлением в силу именно этого закона в стране началось реальное формирование местного самоуправления, под которым понималась самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через ОМСУ вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. За время действия этого закона в стране сложилось заметное разнообразие систем субрегионального государственного управления и местного самоуправления при доминировании тенденции к росту числа регионов, использовавших одноуровневую (главным образом «районно-городскую», реже – поселенческую) систему муниципального управления. В законе впервые был приведен список вопросов местного значения, включавший в себя 30 пунктов. Ранее многие вопросы из списка входили в компетенцию государства².

Однако подобное разграничение полномочий с новой силой проявило проблему источников их финансирования. Анализ распределения доходов и расходов по уровням бюджетной системы в РФ за период 1995–2003 гг. демонстрирует усилившуюся перегрузку местных бюджетов (табл. 1).

Таблица 1

Распределение доходов и расходов по уровням бюджетной системы РФ *, %

Год	Между федеральным и консолидированными региональными бюджетами субъектов РФ					Между региональными и муниципальными бюджетами				
	федеральный бюджет		бюджет- ный навес	бюджеты субъектов Федерации		региональные бюджеты		бюджет- ный навес	местные бюджеты	
	доходы	расходы		доходы	расходы	доходы	расходы		доходы	расходы
1995	51,8	47,9	3,9	48,2	52,1	51,5	41,3	10,2	48,5	58,7
1996	52,3	47,4	4,9	47,7	52,6	48,8	39,2	9,6	51,2	60,8
1997	46,3	41,9	4,4	53,7	58,1	51,0	40,8	10,2	49,0	59,2
1998	45,7	44,7	1,0	54,3	55,3	...	...	...	...	...
1999	52,3	51,0	1,3	47,7	49,0	57,4	48,8	8,6	42,6	51,2
2000	55,9	47,9	8,0	44,1	52,1	59,9	48,4	11,5	40,1	51,6
2001	59,5	50,6	8,9	40,5	49,4	69,7	54,8	14,9	30,3	45,2
2002	60,7	54,3	6,4	39,3	45,7	73,7	56,3	17,4	26,3	43,7
2003	62,5	59,5	3,0	37,5	40,5	73,0	55,2	17,8	27,0	44,8

Примечание. * Без учета финансовой помощи; ... – нет данных.
Источник: (Казанцева, Леонов, 2006, с. 42).

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.), гл. 8, ст. 130–133.

² Например, содержание жилого фонда, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и культуры, вопросы социальной защиты и занятости населения, охраны общественного порядка и обеспечения мер пожарной безопасности и т. п.

Внутрирегиональный процесс децентрализации (на уровне субъектов Федерации) показывает, что принятие 154-ФЗ привело к росту доходных и к еще большему росту расходных долей местных бюджетов в 1996 г. с некоторым снижением их в дальнейшем. Пиковое значение, достигнутое в 1996 г. (60,8%), объясняется завершением передачи на местный уровень социальных объектов, содержание которых теперь вменялось в обязанности местных властей.

В течение всего рассматриваемого периода наблюдался устойчиво положительный баланс долей на уровне региональных бюджетов и, соответственно, отрицательный – на местном уровне¹. Превышение доли доходов над долей расходов в федеральном и региональных бюджетах не является «криминалом». В экономической литературе подобное превышение известно как «бюджетный навес» – избыток доходов на федеральном и/или региональном уровне, создающий для органов государственной власти возможность дополнительного финансового маневра (при этом экономически нецелесообразным считается «навес», превышающий 4–5 п. п. на уровне федерального бюджета и 2–3 п. п. на уровне регионального бюджета).

Проблема состоит в том, что в анализируемый период величина бюджетного «навеса» на уровне регионов значительно превышала нормы экономической целесообразности и была равна в среднем 10 п. п., а в 2003 г. приблизилась к 18 п. п. Столь сильная концентрация финансовых средств региона в региональных бюджетах говорит о полной финансовой зависимости местных бюджетов в это время. Практически вся тяжесть реформы и нехватки бюджетных ресурсов легла именно на местный уровень власти.

К тому же в течение 1990-х гг. на региональные и местные бюджеты в соответствии с рядом федеральных законов были возложены значительные обязательства, не обеспеченные доходными источниками (так называемые «нефинансируемые федеральные мандаты»). По существующим оценкам, удельный вес муниципальных бюджетов в финансировании федеральных мандатов на отдельных территориях в это время превышал 3/4 всех расходов (Леонов, Иванченко, Рензин, 2001, с. 47–56).

В этих условиях к 2003 г. созрели предпосылки к реализации нового, третьего этапа муниципальной реформы, который должен был учесть выявленные недостатки и реализовать ряд новаций, среди которых главными выступали следующие:

1) стабильность и разумность нормативно-правового законодательства в части организации местного самоуправления. Требовалось сформировать стабильную и более совершенную законодательную базу местного само-

¹ Баланс долей равен разности между долей доходов и долей расходов.

управления, четко закрепив территориальный принцип разграничения власти (на одном уровне не могут действовать органы государственного и муниципального управления);

2) финансовая обеспеченность местного самоуправления. Назрела необходимость приведения экономической и финансовой базы муниципальных образований в соответствие с объемами делегируемых им полномочий, без чего невозможно говорить о создании реального самоуправления на муниципальном уровне;

3) рост активности населения. Настоятельной необходимостью явилась активизация деятельности населения и структур гражданского общества, приближение муниципальной власти к населению.

ПРОБЛЕМНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Формально, как было отмечено выше, федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (131-ФЗ) положил начало современному этапу реализации муниципальной реформы. Однако фактически предусмотренные законом изменения (обобщенно они именуются «муниципальной реформой 2003 г.») начались только в 2006 г., а реализация закона проходила в условиях, когда продолжали действовать законодательная база, правовые и институциональные механизмы, использовавшиеся после принятия Федерального закона о местном самоуправлении 1995 г. Как следствие, результаты реализации 131-ФЗ получились достаточно противоречивыми, не обеспечившими объемом и качеством услуг, которое население должно получать в экономически развитом государстве на местном уровне.

Первый результат – не удалось сформировать стабильную и более совершенную законодательную базу местного самоуправления. Фактически за период после принятия 131-ФЗ в него было внесено около 400 изменений и дополнений (Бабун, 2017), и этот процесс продолжается. Пожалуй, ни один другой федеральный закон не менялся так часто и так бессистемно. При этом существенные и плохо увязанные между собой изменения, затрагивающие интересы местного самоуправления, вносились также в Градостроительный, Земельный, Жилищный, Бюджетный, Налоговый и другие кодексы РФ. Не случайно в докладе Института современного развития (ИНСОР) «Обретение будущего. Стратегия 2020» отмечается, что современное

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (Закон о местном самоуправлении: федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ // КонсультантПлюс.

состояние местного самоуправления стало результатом не столько осознанной политики, сколько продуктом ее дефицита и чрезвычайной изменчивости (Обретенное..., 2011).

Второй результат – оптимизация территориальной организации самоуправления, объявленная как одна из целей реформы, не принесла бесспорных результатов.

На начало 2000-х гг. Росстат фиксировал в России около 11,7 тыс. муниципальных образований. В реальности около половины этих органов территориального управления являлись местными назначаемыми администрациями на сметном финансировании, которые принципиально нельзя было рассматривать как самостоятельный институт местного самоуправления. Это косвенно подтверждал и Минфин России, указывавший, что в стране в тот период существовало порядка 5,5 тыс. местных бюджетов (Проблемы..., 2008, с. 18).

Правительство в 131-ФЗ пыталось определить единые принципы формирования сети муниципальных образований для всех субъектов Российской Федерации. В результате на старте данного этапа реформы число муниципальных образований выросло почти в 5 раз. Формально это приблизило местное самоуправление к населению, сделав более реальными многие формы участия граждан в решении вопросов местного значения (сходы и пр.). Однако надежды на то, что подобный процесс привнесет новое содержание в российское местное самоуправление, явно не оправдались. Более того, подобный курс муниципальной реформы противоречил мировой практике укрупнения муниципалитетов (Бухвальд, 2013), поскольку в настоящее время понятие «доступности» местного самоуправления для граждан приобретает иные критерии, чем только пешеходная доступность...

Не случайно уже на старте реализации данного этапа реформ во многих субъектах РФ начался процесс укрупнения поселенческих муниципальных образований, а также слияния поселений в единые городские округа. К июлю 2017 г. в России насчитывалось 22,1 тыс. муниципалитетов. Судя по формирующейся тенденции (табл. 2), этот процесс будет продолжаться, ориентируясь на экономические критерии структуризации местного самоуправления.

Как видно из данных таблицы 2, динамика изменений, произошедших за 2015–2017 гг. и затронувших в общей сложности половину из 85 субъектов Российской Федерации, демонстрирует тенденцию уменьшения числа муниципальных образований (–522 в 2015 г., –72 в 2016 г., –282 за 6 месяцев 2017 г.), и прежде всего – сельских поселений (–480 в 2015 г., –69 в 2016 г., –210 за 6 месяцев 2017 г.), а также рост количества городских округов (+26 в 2015 г., +4 в 2016 г., +18 за 6 месяцев 2017 г.).

Таблица 2

Изменение числа муниципальных образований (МО) по видам

Число муниципальных образований, в т. ч.	На 1 января 2015	На 1 января 2016	На 1 января 2017	На 1 июля 2017 (оценка)
Муниципальных районов	1823	1787	1784	1764
Городских поселений	1644	1590	1586	1555
Сельских поселений	18 654	18 174	18 105	17 923
Городских округов	535	561	565	583
Городских округов с делением	3	3	3	3
Внутригородских районов	–	19	19	19
Внутригородских МО	264	267	267	267
Всего	22 923	22 401	22 329	22 119

Источники: составлено по: База..., 2017; Информационно..., 2017.

Отметим, что данные преобразования в масштабах страны не носят массового характера, но ощутимо затрагивают территории ряда субъектов Российской Федерации. Например, в Сахалинской области в декабре 2016 г. – январе 2017 г. были объединены Углегорское городское поселение, Шахтерское городское поселение и Бошняковское сельское поселение Углегорского муниципального района с образованием нового Углегорского городского округа. В результате этого Сахалинская область стала вторым после Магаданской области субъектом Российской Федерации, вся территория которого распределена между городскими округами.

Вопросы территориальной организации местного самоуправления в малочисленных, труднодоступных районах Севера также продемонстрировали свою специфику. Так, на территории Республики Саха (Якутия) действует 455 муниципальных образований: 34 муниципальных района, 2 городских округа, 48 городских поселений и 361 сельское поселение. В основу территориальной организации местного самоуправления в республике положен исторический принцип, в результате чего 2/3 сложившихся муниципалитетов имеют численность менее 1 тыс. жителей, расположены на значительном удалении от районных центров, в труднодоступных и отдаленных местностях.

В подобных условиях реализовать политику обеспечения равного доступа городского и сельского населения ко всем благам и услугам – затруднительно. Стоит задача поиска новых оптимальных моделей организации местного самоуправления. Однако с начала реформы территориальная структура местного самоуправления в Якутии остается неизменной, что объясняется исторически сложившимся менталитетом сельского населения, сформировавшего тип закрытой общины на территории отдельных поселений (Доклад..., 2015, с. 125). Тип закрытой общины затрудняет принятие решений об объедине-

нии с другими муниципальными образованиями¹, исходя из социально-экономических приоритетов.

Другой важной проблемой территориальной организации местного самоуправления районов Крайнего Севера Дальнего Востока, выявленной в ходе муниципальной реформы, является влияние крупных перспективных инвестиционных проектов, чаще всего горнодобывающей специализации, реализуемых на их территории.

Подобные проекты оказывают существенное влияние на возникновение вахтовых поселений с добывающей специализацией, но эффект освоения крупных инвестиций имеет взрывной и краткосрочный характер на развитие смежных территорий. Создаваемые вахтовые поселения, в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, не могут иметь комплексной социальной инфраструктуры и не являются самостоятельными типами муниципальных образований. В этих условиях ориентация на поддержку исключительно северных опорных сельских территорий, как это отмечено в Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г.², может привести к опустыниванию огромных малонаселенных территорий Севера России. Сгладить диспропорции в социально-экономическом развитии муниципальных образований Севера могло бы межмуниципальное сотрудничество. В Республике Саха (Якутия) оно организовано в рамках Совета муниципальных образований республики, но ориентируется лишь на защиту интересов муниципальных образований в судах и на распространение лучших муниципальных практик. Иные формы межмуниципального сотрудничества, в том числе через создание коммерческих организаций, реализацию совместных муниципальных программ, создание городских агломераций или проектов, не развиты.

Третий результат реформы связан с попыткой закрепить и сделать более стабильными и управляемыми экономические, в частности финансово-бюджетные, основы местного самоуправления. Это крайне важный момент, инициировавший в значительной мере все реформенные мероприятия. Однако практически сразу после «запуска» реформы проявились проблемы, порожденные методическими недоработками ее базовой концепции, лишенной достаточных экономических обоснований.

Централизация бюджетообразующих налогов на федеральном и региональном уровнях бюджетной системы, неуклонный рост доли целевых трансфертов при выделении финансовой помощи из бюджетов других уров-

¹ Согласно требованиям 131-ФЗ, подобные реорганизации должны проходить обязательно с учетом мнения населения.

² Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г., утверждена распоряжением Правительства РФ от 02 февраля 2015 № 151-р // КонсультантПлюс.

ней привели к тому, что финансовое положение муниципальных образований зависит не от их собственных усилий, а от финансовых возможностей субъекта РФ и величины межбюджетных трансфертов.

По данным мониторинга Минфина РФ, дотационность¹ свыше 70% имеют 50% местных бюджетов, в том числе 52% районных бюджетов и 54% бюджетов поселений (Доклад..., 2016, с. 123). Бездотационными являются только 1,3% муниципальных образований. Особо сложное положение характерно для малочисленных поселений (с численностью до 1000 чел.). Как правило, в таких поселениях объем внешних источников доходной части местных бюджетов превышает 90% (Доклад..., 2015, с. 133).

Таким образом, хотя за годы реформы возросла финансовая поддержка МО со стороны государства, но произошло это не за счет укрепления собственной доходной базы МО, а по линии федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов. Федеральная власть, похоже, не стремится преодолевать возникшее несоответствие местных бюджетов расходным обязательствам, необходимым для исполнения органами местного самоуправления их полномочий.

Четвертый результат реформы связан с неопределенностью механизмов регулирования полномочий органов местного самоуправления.

К 2003 г. по ряду базовых позиций полномочия муниципалитетов совпадали с полномочиями субъектов РФ, что порождало череду конфликтов, особенно в отношениях регионов с их «столицами». Требовалась кардинальная реформа, согласованная с рядом преобразований, прежде всего, в налогово-бюджетной сфере, в регулировании отношений публичной собственности.

Предусматривавшиеся в первоначальной редакции 131-ФЗ положения предполагали, что круг полномочий и расходных обязательств муниципалитетов будет скорректирован, за органами местного самоуправления будут закреплены вопросы, которые определяют суть вопросов местного значения², а ответственность за их полное и качественное исполнение существенно повысится. Закон также проводил четкую грань между «собственными» и «делегированными» полномочиями (расходными обязательствами) местных органов власти и, соответственно, между источниками их финансирования (делегированные полномочия должны финансироваться только за счет субвенций).

¹ Под дотационностью в данном случае понимается доля в собственных доходах местных бюджетов межбюджетных трансфертов без субвенций и доходов, переданных по дополнительным нормативам.

² Это электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом, образование, здравоохранение, дороги, транспортные услуги, первичные меры пожарной безопасности, создание условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, библиотеки, охрана местных объектов культурного наследия, физкультура, спорт, работа с молодежью и т. п.

Однако в ходе реализации реформы 2003 г. сфера муниципального управления в стране существенно расширилась (табл. 3). Причем 131-ФЗ позволяет расширять перечень вопросов местного значения сельских поселений с 13 до 25, а внутригородского района – в пределах перечня вопросов местного значения городского округа.

Таблица 3

Территориальная структура полномочий органов местного самоуправления, закрепленных Федеральным законом 131-ФЗ

Вид муниципального образования	Число полномочий, закрепленных 131-ФЗ	
	в первоначальной редакции закона	в редакции закона 07.06.2017
Городское поселение	22	39
Сельское поселение		13 (оставшиеся 26 вопросов местного значения на территории сельских поселений решаются ОМСУ муниципальных районов)
Муниципальный район	20	40
Городской округ	27	44
Внутригородской район	–	13

Источник: рассчитано по 131-ФЗ.

По оценке Министерства юстиции РФ (Информационно..., 2017), перераспределение полномочий не является массовым явлением и как институт регулирования применяется в России весьма локально. Принципиально иная ситуация сложилась с механизмом делегирования ОМСУ отдельных государственных полномочий¹. Законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями приняты в 84 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением города федерального значения Севастополя). Адресатами делегированных государственных полномочий являются органы власти всех без исключения муниципальных районов и городских округов, около 75% городских и 90% сельских поселений, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – всех внутригородских муниципальных образований. Нередкой является ситуация осуществления органами местного самоуправления нескольких десятков делегированных государственных полномочий.

¹ Напрямую органам местного самоуправления делегированы два вида федеральных государственных полномочий – составление списков присяжных заседателей и осуществление первичного воинского учета в поселениях, в которых отсутствуют военные комиссариаты. Еще 30 федеральных государственных полномочий в соответствии с 15 федеральными законами переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации с правом дальнейшей передачи органам местного самоуправления (субделегирования).

Конечно, ОМСУ не могут остаться вне решения вопросов общегосударственного значения. Но исполнение государственных полномочий не должно превращаться в обременительную повинность, препятствующую реализации муниципалитетами их основных обязательств перед населением.

Дополнение 131-ФЗ статьями 14-1, 15-1 и 16-1 говорит о том, что регулирование полномочий ОМСУ смещается с принципа «разрешено только то, что разрешено» к принципу «разрешено все, что не запрещено». Формально это повышает статус ОМСУ, но порождает серьезное противоречие между «полномочным законодательством» и бюджетным законодательством. Если первое смещается к принципу «разрешено все, что не запрещено», то второе остается на консервативных позициях «разрешено тратить бюджетные средства только на то, на что разрешено».

В этой связи ключевое значение приобретает вопрос финансирования полномочий. Не случайно Общероссийский Конгресс муниципальных образований предлагает разработать нормативы и стандарты по каждому полномочию, которые должны использоваться в качестве оценки расходной части бюджета при расчете дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (Доклад..., 2016, с. 138).

Пятый результат связан с уровнем приближения местного самоуправления к населению. Были расширены возможности прямого участия граждан в решении некоторых ключевых вопросов развития «своих» территорий. В практику муниципального управления введены обязательные процедуры публичных слушаний. Создана новая система союзов и ассоциаций муниципальных образований, включающая в себя советы муниципальных образований субъектов РФ и Общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс). Повышены и существенно уточнены меры контроля населения за действиями избранных им органов местного самоуправления. Расширена кадровая база муниципалитетов, а также их материально-техническая и информационная база. Наряду с этим исследователи и практики отмечают (Муниципальная..., 2017; Доклад..., 2016; Юркова, 2016), что во многих субъектах РФ их взаимоотношения с ОМСУ, а также взаимоотношения между ОМСУ муниципальных районов и поселений строятся на принципе начальника и подчиненного, огромное количество поступающих сверху команд, проверок, отчетов подавляет любые инициативы снизу, а возникающая новая система союзов и ассоциаций муниципальных образований оказывается встроенной в вертикаль государственной власти и не способна выполнять свою главную функцию – защиту интересов местного самоуправления (Бабун, 2017), что заставляет говорить об отсутствии местного самоуправления в России в истинном понимании этого слова и трансформации его в нижний уровень государственной власти.

Результаты социологических исследований подтверждают это утверждение: 63% граждан связывают местное самоуправление не с совместной выработкой решений, а с государственной властью, причем наиболее ярко это демонстрирует городское население (Гуренкова, 2016).

Приходится констатировать, что ни одна из провозглашенных трех главных целей муниципальной реформы фактически к настоящему моменту не достигнута. Не удалось сформировать стабильную и непротиворечивую законодательную базу местного самоуправления; экономическая и финансовая базы муниципальных образований не приведены в соответствие с объемами полномочий; активность населения и структур гражданского общества на местном уровне остается невысокой.

Попытаемся понять, почему ход реформы и ее результаты оказались столь неординарными и противоречивыми.

ПРИЧИНЫ ПРОБЛЕМНОСТИ РЕЗУЛЬТАТОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

1. При формировании новой системы местного самоуправления не был принят во внимание высокий уровень социально-экономической дифференциации субъектов РФ, а также их значительные различия по иным признакам (размеры и освоенность территории, плотность населения и пр.).

Тем самым была предложена схема преобразований, минимизирующая участие субъектов РФ в выборе модели реализации реформы и/или ее определенной корректировке сообразно региональной специфике. Произошел переход от чрезмерной пестроты муниципальной организации в регионах России, создававшей определенные трудности в единой системе общегосударственного управления и удовлетворения многих нужд населения, к механически заорганизованному единообразию (Экономика..., 2014, с. 296–297). При определении исходных условий и направлений реформы общеэкономический принцип определения административно-территориальной структуры местного самоуправления был подменен частными экономико-географическими показателями (численности населения, «пространственной доступности» для населения органов местного самоуправления и пр.). Это явилось одной из причин формирования значительной части муниципалитетов на неадекватной для них экономической базе.

Такой подход неприемлем для местного самоуправления – института локального, органически связанного со спецификой условий и задач развития конкретной муниципальной территории.

2. Федеральным законодательством был существенно расширен перечень вопросов местного значения. Но происходило это без закрепления за

муниципальными образованиями достаточных налоговых доходов. При этом в ходе этого расширения органам местного самоуправления все чаще вменялось в обязанность исполнять полномочия, которые трудно отнести к вопросам местного значения. И хотя реформа ослабила «финансовое перенапряжение», связанное с выполнением на муниципальном уровне переданных государственных полномочий, объем последних оказался избыточен.

Конечно, муниципальные органы управления не могут оставаться вне решения вопросов общегосударственного значения. Однако практика доказывает, что государственные полномочия, передаваемые для исполнения на муниципальный уровень лишь временно, на деле закрепляются на длительный срок. Если реалии требуют такого решения, необходимо разработать порядок, при котором по истечении определенного времени передаваемые полномочия переоформлялись бы как собственные, с соответствующим изменением порядка их финансового обеспечения. Однако и при таком варианте объем переданных государственных полномочий должен быть законодательно ограничен, а передаваемые на места дополнительные государственные полномочия должны реализовываться муниципалитетами только на добровольной основе и с восполнением затрат на их осуществление.

Ситуацию усугубляет то, что каждый уровень местного самоуправления как бы «обособился», решая только собственный круг задач. И хотя для сохранения единства в системе управления социально-экономическим развитием территорий 131-ФЗ «призывает» к межмуниципальному сотрудничеству, органы местного самоуправления разного уровня, не связанные каким-либо соподчинением (это исключено 131-ФЗ), взаимодействуют недостаточно активно (Барабаш, Леонов, 2013).

3. Предусматривавшиеся институциональные и правовые новации не получили достаточного финансово-экономического обеспечения в ходе реформы.

Основными условиями перехода к полномасштабной реализации муниципальной реформы является обеспечение сбалансированности финансовых источников локального развития и постоянный мониторинг финансового положения муниципальных образований. Однако имевшиеся позитивные послышки не могли быть реализованы в условиях отказа федерального законодательства предоставить муниципалитетам достаточные гарантированные финансовые ресурсы.

Муниципальные финансовые ресурсы формируются двумя основными составляющими: средствами местных бюджетов и муниципальной собственностью. Мы рассматриваем главным образом проблемы формирова-

ния местных бюджетов, что же касается муниципальной собственности, то в ходе реформы она была практически уничтожена в результате закрепления принципа обязательного отчуждения «непрофильного» муниципально-го имущества. К сожалению, исследования этого процесса малочисленны (Бухвальд, 2010; Аникина, 2012), а последствия подобной «реформы» муниципальной собственности не получили еще обобщающего анализа и статистической оценки.

В современных условиях способность местных бюджетов финансировать полномочия органов муниципального управления находится в полной зависимости от передачи им налоговых долей и/или прямой финансовой помощи. По оценке Всероссийского совета муниципальных образований (ВСМО) (Политика..., 2014, с. 28), при нормативно рассчитанных расходах обязательства российского местного самоуправления в 5 трлн руб., их фактически располагаемые финансовые ресурсы определяются примерно в 3,2 трлн руб. То есть, имеет место дисбаланс около 2 трлн руб.

Финансовая политика государства по отношению к местному самоуправлению часто экономически труднообъяснима. С одной стороны, уменьшается стимулирующая роль налоговой политики, как и всей системы межбюджетного регулирования, с другой – наблюдается чрезмерная централизация финансовых ресурсов, что негативно сказывается на финансовой самостоятельности муниципалитетов и, главное, никак не стимулирует их социально-экономическое развитие (Березина, 2016). В результате – значительно ослабляется финансово-имущественная основа местного самоуправления, без которой главные проблемы муниципалитетов не решить.

В целом радикального улучшения ситуации в системе местных финансов не произошло, т. к. способность органов местного самоуправления реализовывать свои функции стала полностью зависеть от передачи в их бюджеты налоговых долей или прямой финансовой помощи из региональных бюджетов. Одновременно полнота и эффективность осуществления этих функций мало связана с качеством управленческой деятельности муниципалитетов (в т. ч. по расширению экономического потенциала территории и, соответственно, по увеличению ее налоговой базы).

4. Законодательство поставило муниципалитеты (по функциям и по основным источникам бюджетных доходов) в положение практически полной отчужденности от развития экономической базы соответствующих территорий, от динамики инвестиционного процесса, от развития предпринимательства.

В последнее время удалось частично преодолеть этот «перекос», когда в процессе последующих корректировок 131-ФЗ в круг вопросов местно-

го значения были включены позиции, прямо касающиеся экономической деятельности на территории. Но формальных полномочий недостаточно. Необходимы серьезные мотивы к их исполнению. Таким мотивом может быть привязка доходной базы местных бюджетов и оценки деятельности местных администраций к показателям экономической активности (производство, инвестиции, занятость) на территории. Однако сегодня такой зависимости нет. В результате муниципалитеты остаются не только вне необходимых объемов бюджетных средств, но и без действенных стимулов их наращивания за счет развития муниципального хозяйства. А неопределенность с перечнем объектов, относимых к муниципальному имуществу, еще более усугубила эту ситуацию.

Следует отметить и усложнение модели внутрирегионального финансового выравнивания, основные принципы и инструменты которой продиктованы «сверху». Данная модель приобрела многоканальный характер. Как и в случае с двухуровневой системой местного самоуправления, субъектам РФ жестко предписаны единые для всех методы реализации финансовой помощи муниципалитетам различных видов. Приходится признать, что действующая модель реформирования местных финансов и региональных межбюджетных отношений не содержит стимулирующих механизмов и не «работает» на расширение объема и повышение качества муниципальных услуг населению. В итоге население страны убеждается в беспомощности институтов местного самоуправления, что ведет к дискредитации реформы и поставленных перед ней целевых установок.

5. Органы местного самоуправления (как и население) не стали активными участниками и инициаторами преобразований, осуществляемых в ходе муниципальной реформы. Характер и направленность этих преобразований определяются в основном решениями федеральных и, в меньшей степени, региональных властей.

Конечно, формирование и функционирование институтов местного самоуправления должны быть поставлены в определенные экономико-правовые рамки. При этом закрепление за ними жизненно важных для населения полномочий (в т. ч. переданных государственных), а за местными бюджетами – особого места в налогово-бюджетной системе, с законодательно определенной доходной (налоговой) базой требует усиления функций государственного регулирования и контроля. Однако рамки этого государственного регулирования должны направлять гражданскую инициативу, а не сдерживать ее, особенно когда она имеет позитивные экономические и социальные предпосылки.

В ходе реформы был частично утрачен ряд продуктивных институтов местного самоуправления, имевших перспективы эффективного использо-

вания и в новых условиях (например, внутригородские муниципальные районы в ряде крупных городов – столицах субъектов РФ¹), само пространство «муниципального управления» стало асимметричным². Едва ли это можно считать реализацией принципов «равнодоступности» граждан к системам муниципального управления и возможности прямого участия населения в решении местных проблем на территории.

Можно заключить, что реальные результаты реформы сильно отличаются от провозглашенных целей. Ситуация с местным самоуправлением в стране остается крайне сложной, а в малых городах и сельской местности критической, особенно в сфере финансов, задача реального приближения местного самоуправления к населению в ходе реформы решена лишь частично, а реализуемые для этого методы – противоречивы.

Несмотря на различную остроту оценок ситуации с местным самоуправлением в России, все замечания сводятся к одним и тем же проблемам: невысокая финансовая самостоятельность; утрата влияния населения на формирование и деятельность органов местного самоуправления; встраивание органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти, их своеобразная «унитаризация».

ПЕРСПЕКТИВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Наличие большого числа проблем в реализации реформы местного самоуправления зачастую порождает, как отмечается в литературе (Юркова, 2016), стремление к революционному пути их решения, возврату к «истокам», отказу от ориентации на «западную» модель местного самоуправления, к усилению тенденции централизации власти, утвердившейся, как заявляют сторонники данного подхода, в российском общественном сознании.

Представляется, что названные тезисы как минимум спорны.

Во-первых, как показывает мировой опыт, не существует единой «западноевропейской» или тем более «западной модели» местного самоуправления. Например, в трех наиболее значимых государствах Европы (Великобритании, Франции и Германии) модели местного самоуправления разнятся формами организации, компетенцией, степенью централизованности (Рой, 2006)... Более того, даже в рамках одного государства, например Германии,

¹ Отказ на начальном этапе реформы от института внутригородских муниципальных образований в «прочих» городах (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) породил гигантские муниципалитеты, подобные г. Новосибирску с его 1 млн 586 тыс. жителей. Лишь 136-ФЗ от 27.05.2014 г. восстановил «отвергнутый» институт.

² В некоторых субъектах РФ 40–50% населения проживает в одном муниципальном образовании (региональная «столица»), а остальные 60–50% населения – в еще примерно 300–400 муниципальных образованиях.

модели могут отличаться, а в США вообще каждый штат имеет свою модель местного самоуправления (Кормушкина, 2010).

Во-вторых, тезис о традиционной централизации власти в России и необходимости следовать ему не учитывает, что абсолютная консервация традиций противоречит самой идее развития. Главное здесь то, что общественное бытие определяет общественное сознание, а не наоборот. Поскольку общественное бытие в современной России коренным образом меняется, будет меняться, пусть и не столь динамично, в силу большей инертности, общественное сознание. Социальной базой для местного самоуправления выступают экономически свободные граждане (развитый средний класс), и по мере его качественного развития и количественного роста идеи местного самоуправления будут укрепляться в общественном сознании.

Как следует из логики статьи, в современной России фактом следует признать низкий уровень методологической и общетеоретической проработки проблемы развития и реформирования местного самоуправления. Рассмотренные проблемные результаты муниципальной реформы порождают как минимум ряд предложений по совершенствованию ее социально-экономической составляющей в рамках «эволюционного подхода».

1. Следует признать, что реформа не завершена, а ее основные положения нуждаются в развитии и корректировке. При этом принципиально важно, чтобы развитие и углубление реформы осуществлялось не в направлении ее унитаризации. В регионах конкретные проблемы муниципальной реформы и пути их решения видны более четко, поэтому целесообразно именно регионам передать полномочия по корректировке основных составляющих реформы.

2. Однако роль федерального законодательства остается определяюще значимой. Причем не только в вопросе укрепления налогово-бюджетной базы местного самоуправления (например, путем передачи в местные бюджеты всех доходов от малого и среднего предпринимательства), но и в разработке и законодательном закреплении ряда «базовых» моделей организации местного самоуправления, а также бюджетного процесса и межбюджетных отношений на субрегиональном уровне. Речь идет о моделях, которые могли бы выбираться субъектами РФ и населением, как наиболее адекватные местным условиям, из общего рамочного списка.

3. Необходим развернутый мониторинг, фиксирующий позитивные достижения реформы и ее недостатки для целей формирования и уточнения конкретных контуров «регулируемого многообразия» моделей организации местного самоуправления.

Организация мониторинга хода реформы потребует повышения качества муниципальной статистики, так как располагаемая информационно-

аналитическая база, отражающая процесс развития местного самоуправления и практические итоги его реформирования, крайне слаба. Начинать придется практически «с нуля», поскольку до сих пор нет единства мнений даже в том, что, собственно, следует понимать под термином «муниципальная статистика» (Леонов, 2015). Формально законодательство возлагает на муниципальные образования ответственность по организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние их экономики и социальной сферы. Однако нынешняя финансово-бюджетная ситуация в муниципалитетах делает реализацию этой функции проблематичной. Что касается федеральной государственной статистики, то, также имея ограниченные возможности, она неохотно идет на расширение круга показателей, характеризующих социально-экономическую ситуацию в муниципалитетах¹.

4. Необходима разработка общегосударственной Концепции развития местного самоуправления. Только при этом условии удастся преодолеть кризисную ситуацию и увязать новации в сфере местного самоуправления с другими составляющими социально-экономической стратегии государства. Следует вернуться, именно вернуться, а не начинать все заново, к системной долгосрочной работе по развитию местного самоуправления. Ведь в недалеком прошлом в России имелись концепция и план действий по становлению и развитию местного самоуправления, существовал единый координационный центр проведения реформы в формате профильного министерства, развитая сеть структурных подразделений в органах государственной власти с налаженными связями между ними, что в совокупности и представляло систему управления муниципальной реформой...

Предложения по содержанию обновленной «Концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе» активно обсуждаются в средствах массовой информации, экспертным сообществом, различными союзами и ассоциациями муниципальных образований (Бабун, 2017; Березина, 2016; Доклад..., 2016; Доклад..., 2015). В большинстве работ авторы признают, что целью разработки Концепции должно стать четкое формулирование государством места и роли местного самоуправления в развитии российского государства и общества на современном этапе, закрепление ключевой роли самоуправления в развитии человеческого капитала как главной цели модернизации страны, а также определение основных направлений деятельности органов государствен-

¹ Например, крайне сложно получить обобщающие данные, касающиеся реформирования экономической базы местного самоуправления, а по итогам реформирования муниципальной собственности их невозможно получить в принципе. Преодоление сложившегося положения требует законодательного регулирования организации муниципальной статистики, а также развертывания общегосударственной программы по ее совершенствованию.

ной власти, органов местного самоуправления и граждан по развитию местного самоуправления на ближайшую и среднесрочную перспективу. Президенту России необходимо принять решение о разработке и утверждении такой Концепции, создать для разработки проекта Концепции рабочую группу с широким участием муниципального и экспертного сообщества, представителей гражданского общества, науки и профильных ведомств, организовать широкое экспертное и общественное обсуждение подготовленного проекта.

5. В числе ключевых направлений, подлежащих включению в Концепцию, целесообразно рассмотреть:

- меры по активизации роли местного самоуправления в части развития и наращивания человеческого потенциала (капитала) населения страны, главным образом – в сфере дошкольного и общего образования; охраны здоровья и пропаганды здорового образа жизни; поддержки культуры; развития массовой физической культуры и спорта; работы с молодежью;
- четкое определение в законе перечня вопросов местного значения и связанного с ним перечня полномочий органов местного самоуправления, от состава которых зависит потребность муниципальных образований в финансовых и других ресурсах;
- решение вопросов финансовой самостоятельности органов местного самоуправления путем установления соответствия доходной части местного бюджета расходным обязательствам; введения уплаты налогов юридическими лицами по месту нахождения предприятия или организации, а налога на доходы физических лиц – по месту жительства гражданина; введения налогообложения земельных участков, принадлежащих государству; отмены льготы по уплате земельного налога (в последующем – налога на недвижимость) юридическими лицами. Мы отдаем себе отчет, что добиться полной бездотационности местных бюджетов невозможно, такого нет ни в одной стране мира, но следует стремиться к тому, чтобы самостоятельность местных бюджетов являлась правилом, а не редким исключением. Механизмы финансовой поддержки муниципалитетов должны иметь стимулирующий характер, ориентировать органы местного самоуправления на снижение дотационности местных бюджетов за счет развития экономики подведомственной им территории.

ВЫВОДЫ

Главным результатом 25 лет реформы местного самоуправления в России стало изменение его места в политической системе страны: от местных органов государственной власти – к органам местного самоуправления,

формально самостоятельным, но реально – с большой долей государственного вмешательства. Последнее часто заставляет воспринимать современное местное самоуправление как нижний уровень государственной власти, но не как местное самоуправление в истинном значении этого слова. За годы реформы практически не удалось изменить территориальную организацию местного самоуправления. Она в значительной мере осталась прежней, с явной тенденцией к укрупнению поселенческого звена.

Предусматривавшиеся в ходе реформы институциональные и правовые новации не получили достаточного финансово-экономического обеспечения. Не удалось обеспечить сбалансированность финансовых источников локального развития и постоянный мониторинг финансового положения муниципальных образований.

За годы реформы ОМСУ население не смогло стать активным участником и инициаторами преобразований. Характер и направленность этих преобразований определялись в основном решениями федеральных и, в меньшей степени, региональных властей.

В целом реформирование местного самоуправления шло практически по кругу, с небольшими колебаниями около оси. Четкий вектор движения отсутствовал, а декларируемые цели реформы местного самоуправления в РФ к настоящему времени не достигнуты.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Аникина М.В.* Перераспределение собственности как специфический способ формирования муниципальной собственности // Имущественные отношения в РФ. 2012. № 6. С. 6–13.
- Бабун Р.В.* Итоги муниципальной реформы и проблемы развития местного самоуправления в России. 2017. URL: <https://refdb.ru/look/2139904.html> (дата обращения: июль 2017).
- База данных показателей муниципальных образований / ФСГС. 2017. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: июнь 2017).
- Барабаш Е.С., Леонов С.Н.* Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизмы реализации. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2013. 188 с.
- Березина Е.* Мэрия ищет деньги и права // Российская газета. 2016. № 7150 (282). 13 декабря.
- Бухвальд Е.М.* Муниципальная реформа в России: мифы и реальность // Общество: политика, экономика, право. 2013. № 1. С. 60–69.
- Бухвальд Е.М.* Реформирование муниципальной собственности // Муниципальная реформа в Российской Федерации. М.: Эксмо, 2010. С. 329–347.
- Гуренкова О.В.* Современное состояние реформы местного самоуправления: основные итоги переходного периода // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 41. С. 72–77.
- Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации и предложе-

- ния по совершенствованию организации и осуществления местного самоуправления. М.: Общероссийский конгресс муниципальных образований, 2016. 174 с.
- Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2015. 240 с.
- Европейская хартия местного самоуправления / Council of Europe. Страсбург, 1985. URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105> (дата обращения: июнь 2017).
- Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации / Министерство юстиции Российской Федерации. 2017. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: июль 2017).
- Казанцева Т.В., Леонов С.Н. Межбюджетные отношения на уровне субъекта Федерации. Владивосток: Дальнаука, 2006. 151 с.
- Кормушкина Н.В. Конституционное право зарубежных стран. М.: Институт экономики и права Ивана Кушнيرا, 2010. URL: www.be5.biz/pravo/KKnv/toc.htm (дата обращения: май 2017).
- Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформа и регионы: Системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.
- Леонов С.Н. Становление муниципальной статистики, ее современное состояние и соответствие потребностям исследования региональной экономики // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 400. С. 223–230.
- Леонов С.Н., Иванченко О.Г., Рензин О.М. Формирование финансовой базы региона. Владивосток: Дальнаука, 2001. 133 с.
- Минакир П.А. Дальний Восток и Забайкалье накануне реформы: концепции вхождения в рынок // Пространственная экономика. 2017. № 1. С. 17–51. DOI: 10.14530/se.2017.1.017-051.
- Муниципальная реформа как зеркало современных тенденций в развитии страны / История новой России. 2017. URL: www.ru-90.ru (дата обращения: июль 2017).
- Обретение будущего. М.: ИНСОР, 2011. 322 с.
- Политика регионального развития как инструмент преодоления стагнации и обеспечения инновационного развития экономики: научный доклад / науч. рук. проф. Е.М. Бухвальд. М.: ИЭ РАН, 2014. 40 с.
- Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации / Доклад Института экономики РАН и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / рук. авт. коллектива С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева. М., 2008. 100 с.
- Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2006. 336 с.
- Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. 624 с. СПб.: Питер, 2006. 512 с.
- Экономика регионов. Хабаровский край / под ред. акад. РАН П.А. Минакира; Российская академия наук, Дальневосточное отделение, Институт экономических исследований ДВО РАН, 2014. 400 с.
- Экономическая реформа и территориальное планирование / Б.П. Орлов, Р.И. Шнипер. М.: Экономика, 1969. 250 с.
- Юркова С.Н. Модель местного самоуправления для России: дискуссионные тезисы // Материалы Афанасьевских чтений. 2016. № 3. С. 29–36.

PROBLEMATIC RESULTS AND PERSPECTIVES OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM IN RUSSIA

S.N. Leonov

Sergey Nikolaevich Leonov – Doctor of Economics, Chief Researcher. Economic Research Institute FEB RAS, 153 Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, Russia, 680042. E-mail: leonov@ecrin.ru.

Abstract. The article examines the premises, problems of implementation and results of the local self-government reform that began 25 years ago in Russia. The incentive for resurrecting of local self-government was not political, but economic details of decentralizing the governing based on the ideas of territorial economic accounting and during the years of reform the role of local self-government in the political system of the country had changed – from the local state authorities to the local self-governing authorities, technically independent, but virtually heavily intervened by the government. The article identifies the unsolved problems of the reform over establishing the basics of finance and budgeting for local self-government, when municipalities (based on functions and main sources of budget income) became removed from the development of economic base of corresponding territories, from the dynamics of investment, from the development of business. The actual results of the reform differ strongly from the goals declared. During these 25 years it was impossible to overcome low financial self-sufficiency of municipalities, the loss of population's influence over formation and activity of local self-governing authorities, incorporation of local authorities into state authority, their particular 'unitization'. The article substantiates the proposals of perfecting the socio-economic part of the reform in the framework of 'evolutionary approach'.

Keywords: municipal reform, local self-government, decentralization of power, local budget, Far East

REFERENCES

- Anikina M.V. Property Redistribution as a Specific Tool in Municipal Property Establishment. *Imustchestvennyye Otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii = Property Relations in the Russian Federation*, 2012, no. 6, pp. 6–13. (In Russian).
- Babun R.V. *Results of the Municipal Reform and Problems of Development of Local Self-Government in Russia*. Available at: <https://refdb.ru/look/2139904.html> (accessed July 2017). (In Russian).
- Database of Indicators of Municipalities / Federal State Statistics Service, 2017. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (accessed June 2017). (In Russian).
- Barabash E.S., Leonov S.N. *Intermunicipal Cooperation: Potential and Implementation Mechanism*. Khabarovsk, 2013, 188 p. (In Russian).
- Berezina E. The Municipality is Looking for Money and Law. *Rossiyskaya Gazeta* [Russian Newspaper], 2016, no. 7150 (282), 13 December. (In Russian).
- Bukhvald E.M. Municipal Reform in Russia: Myths and Reality. *Obshchestvo: Politika, Ekonomika, Pravo = Society: Politics, Economics, Law*, 2013, no. 1, pp. 60–69. (In Russian).
- Bukhvald E.M. The Reform of the Municipal Property. *Municipal Reform in the Russian Federation*. Moscow, 2010, pp. 329–347. (In Russian).
- Gurenkova O.V. Current State of the Reform of Local Self-Government: Main Results of

- Transitional Period. *Nauchno-Metodicheskiy Elektronnyy Zhurnal 'Kontsept'* = *Scientific and Methodological E-Journal 'Koncept'*, 2016, vol. 41, pp. 72–77. (In Russian).
- Report on the State of Local Government in the Russian Federation and Proposals for Improving the Organization and Implementation of Local Government*. Moscow, 2016, 174 p. (In Russian).
- Report on the State of Local Government in the Russian Federation*. Edited by E.S. Shugrina. Moscow, 2015, 240 p. (In Russian).
- The European Charter of Local Self-Government*. Council of Europe. Strasbourg, 1985. Available at: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105> (accessed June 2017). (In Russian).
- Information and Analytical Materials about the Development of the System of Local Government in the Russian Federation*. Ministry of Justice of the Russian Federation. Available at: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (accessed July 2017). (In Russian).
- Kazantseva T.V., Leonov S.N. *Inter-Budgetary Relations at the Level of the Federation*. Vladivostok, 2006, 151 p. (In Russian).
- Kormushkina N.V. *Constitutional Law of Foreign Countries*. Moscow, 2010. (In Russian).
- Leksin V.N., Shvetsov A.N. *Reform and Regions: A Systematic Analysis of the Reform Processes of the Regional Economy, the Establishment of Federalism and Local Self-Government*. Moscow, 2012, 1024 p. (In Russian).
- Leonov S.N. Formation of Municipal Statistics, its Modern Condition and Conformity to the Requirements of Regional Economy Research. *Vestnik Tomskogo Gosudarstvennogo Universiteta = Tomsk State University Journal*, 2015, no. 400, pp. 223–230. (In Russian).
- Leonov S.N., Ivanchenko O.G., Renzin O.M. *Formation of Financial Base of Region*. Vladivostok, 2001, 133 p. (In Russian).
- Minakir P.A. Russian Far East and Baikal Region on the Eve of Reform: A Concept of Transition to Market. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2017, no. 1, pp. 17–51. DOI: 10.14530/se.2017.1.017-051. (In Russian).
- Municipal Reform as a Mirror of Modern Trends of the Development of the Country. *History of New Russia*. Available at: www.ru-90.ru (accessed July 2017). (In Russian).
- Finding the Future*. Moscow, 2011, 322 p. (In Russian).
- Regional Development Policy as a Tool to Overcome the Stagnation and to Ensure Innovative Development of Economy: Research Report*. Scientific Supervisor Professor E. M. Bukhvald. Moscow: Institute of Economics, RAS, 2014, 40 p. (In Russian).
- Problems and Prospects of Municipal Reform in the Russian Federation*. Report of the Institute of Economics RAS and the Institute of Legislation and Comparative Law under the Russian Federation Government. Lead Author S.D. Valentey, T.Ya. Khabrieva. Moscow, 2008, 100 p. (In Russian).
- Roy O.M. *The System of State and Municipal Government*. Saint Petersburg, 2006, 336 p. (In Russian).
- System of Municipal Management*. Edited by V.B. Zotov. Moscow, 2006, 624 p. Saint Petersburg, 2006, 512 p. (In Russian).
- Economy of the Regions. Khabarovsk Territory*. Edited by Academician P.A. Minakir; Russian Academy of Sciences, Economic Research Institute Far Eastern Branch, 2014, 400 p. (In Russian).
- Economic Reform and Spatial Planning*. B.P. Orlov, R.I. Shniper. Moscow, 1969, 250 p. (In Russian).
- Yurkova S.N. The Model of Local Government for Russia: Discussion Abstracts. *Materialy Afanasevskikh Chteniy [Afanasiev Readings Materials]*, 2016, no. 3, pp. 29–36. (In Russian).