ИНСТИТУТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ “МАЛЫЕ ГОРОДА”
АКАДЕМИЯ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
КОМИССИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РФ ПО РЕГИОНАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ
И МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ИСРМО «Малые города»
2007

УДК 352.075
ББК 60
М 53

НАСТОЯЩЕЕ ИЗДАНИЕ ПОДГОТОВЛЕНО В РАМКАХ ПРОЕКТА «СОТРУДНИЧЕСТВО ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ» ПРИ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКЕ ИНИЦИАТИВЫ РЕФОРМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУЖБ (LGI) ИНСТИТУТА «ОТКРЫТОЕ ОБЩЕСТВО» И УЧАСТИИ ЕВРОПЕЙСКОГО КЛУБА ЭКСПЕРТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

М 53 **Местное самоуправление в современной России**. – М.: ИСРМО «Малые города». – Владимир, 2007. – 440 с.: ил.

Материалы, представленные в книге, нацелены на анализ ситуации, сложившейся с местным самоуправлением в современной России, и выделение ключевых вопросов, определяющих его понимание и развитие. Разные авторы базируются на опыте исследований и практики муниципального управления и, апеллируя к 15-летнему опыту становления местного самоуправления в новейшей истории России, анализируют разные грани этого молодого института российского административного управления и государственности.

Местное самоуправление продолжает оставаться полем анализа и борьбы разных подходов и концепций, поэтому важно попытаться понять происходящее «сквозь» логику конкретных проектов и событий, с точки зрения макропроцессов, складывающих и определяющих развитие общественных институтов, в том числе в долгосрочной перспективе.

Это понимание и определило основную направленность книги.

Для специалистов, занимающихся вопросами местного самоуправления.

ISBN 978-5-8311-0302-1
CIP ГУ «Владимирская областная научная библиотека»

УДК 352.075
ББК 60

ISBN 978-5-8311-0302-1

© ИСРМО «Малые города», 2007
© Издательство «Транзит-ИКС», 2007

ПРЕДИСЛОВИЕ: ТОЧКИ СБОРКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление в России, в его текущем изводе, – молодой институт российской государственности. В сегодняшнем формате оно существует с 1990-х гг. и все это время находится в состоянии непрерывного реформирования. Прошедшее 15-летие породило большой слой разного опыта, но, как выясняется, оставило без ответа ряд вопросов, касающихся фундаментальных основ института местного самоуправления. Отсутствие согласованного понимания этих вопросов порождает разные взгляды на задачи и формы организации местного самоуправления, результатом чего является непрекращающаяся борьба за его права и зону ответственности, распределение полномочий и ресурсов. Яркой иллюстрацией этого положения дел является история подготовки и введения в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ). Беспрецедентно широкое обсуждение этого закона на стадии подготовки так и не привело к согласованию разных позиций, а введение его в действие потребовало большого количества фундаментальных поправок, в том числе противоречащих базовой концепции закона. Как и в 1990-е гг., местное самоуправление продолжает оставаться полем беспрестанной политической борьбы (достаточно вспомнить эпизод с законопроектом, направленным на отмену выборности глав городов – столиц субъектов Федерации).

И все же нынешнее состояние дел существенно отличается от ситуации начала 1990-х гг., поскольку сегодня мы можем говорить о местном самоуправлении, апеллируя к реальному опыту прошедших 15 лет, тогда как тогда местное самоуправление в России было чистым «проектом». Этот «проект» разворачивался, в первую очередь, с опорой на энергию стремления к преобразованиям, поэтому ситуация, в которой мы видим местное самоуправление сегодня, сложилась не как итог точно продуманного и затем реализованного замысла, но как равнодействующая активной деятельности очень разных субъектов, решавших совершенно различные задачи. Обращение к опыту этой деятельности позволяет иначе разбираться с проблемами, возможностями и перспективами развития местного самоуправления, нежели это было возможно в начале 1990-х гг.

Материалы, представленные в издании, нацелены на анализ ситуации, сложившейся с местным самоуправлением в современной России, и на выделение ключевых вопросов, определяющих его понимание и развитие. Работа с ними была в значительной мере ориентированна задачей увидеть эту ситуацию с разных сторон и, по возможности, «свободно», вне установок и ограничений, связанных с конкретными проектами, в которые так или иначе вовлечены их авторы.

Текущие проекты и решения, касающиеся развития конкретной территории или даже страны в целом, при всей их значимости всегда локальны. Они формируются конкретными субъектами, в конкретной ситуации, направлены на достижение конкретных целей. При всей их важности устойчивость общественных институтов связана с опорой на глубинные запросы и потребности людей и соответствующие им тенденции общественного развития. В этом плане важно увидеть происходящее «сквозь» логику конкретных проектов, с точки зрения макропроцессов, складывающих и определяющих развитие общественных институтов страны, в том числе в долгосрочной перспективе. Это понимание и определяет идею попробовать увидеть 15-летнюю историю развития местного самоуправления в целом и с разных сторон в расчете на то, что такой взгляд может позволить увидеть глубинные особенности и тенденции, присущие местному самоуправлению в современной России.

Материалы, представленные в издании, акцентируются на разных срезах (гранях, акцентах) местного самоуправления. Поскольку в проект были вовлечены достаточно разные участники, можно рассчитывать, что картина, представляемая в издании, отражает проблематику местного самоуправления достаточно разнообразно и полно.

Конечно, получившаяся картина мозаична и неполна. Разные опыт и подходы авторов обусловливают различный характер представленных материалов, их недостаточную согласованность, возможно, противоречивость, желание не согласиться с выводами. Представляется, однако, что эти мозаичность и неполнота также отражают существо дела. Наивно рассчитывать, что можно единым взглядом увидеть все составляющие такого многообразного предмета, как местное самоуправление, в условиях такой большой и разнообразной страны, как Россия. Какие-то его составляющие всегда будут оставаться скрытыми от нашего взгляда, а знание о нем всегда будет неполным и фрагментарным. Это, однако, не повод говорить о «закрытости» местного самоуправления. Неполнота знания всегда присуща системам как социального знания, так и управленческого действия, но ни

та, ни другая от этого тем не менее не погибают. Разный взгляд на одно и то же явление является условием возможности осознать его глубину и сложность, задуматься. А формирование рекомендаций и принятие решений, возможные на этой основе, в значительной степени определяются управленческой, исследовательской или проектной ситуацией, запрашивающей эти рекомендации и решения.

Поэтому настоящая публикация не претендует и не может претендовать на завершенность предлагаемых в ней представлений. Это – попытка проявить точки притяжения, работа с которыми позволяет понять текущую ситуацию развития местного самоуправления, увидеть перспективы, наметить будущие проекты. Это – вклад участников проекта в общее движение, которое строится на усилиях разных людей, групп, проектов. В таком плане правильной представляется не столько попытка найти «окончательные» ответы на все (пусть даже ключевые) вопросы, связанные с местным самоуправлением, сколько поддержание уровня обсуждения этих вопросов, необходимого для того, чтобы адекватно реагировать на изменения обстоятельств и предлагать ответы на новые вызовы, определяющие развитие этой сферы.

В соответствии с характером предмета представлены материалы, вырастающие как из исследовательской и проектной («экспертной»), так и из практически-управленческой позиций. Представляется, что отсутствие любой из них делает понимание происходящих событий неточным и неадекватным.

Раздел «Местное самоуправление в системе политических и социальных отношений» посвящен основным вехам развития местного самоуправления в России конца XX–начала XXI в. и особенностям текущей ситуации, в которой находится местное самоуправление.

Материалы С. Вобленко («Откуда в России местное самоуправление« и «Как рождалась идея местного самоуправления в Российской Федерации и в чем причины нынешнего положения дел с местным самоуправлением») обращены к опыту становления местного самоуправления в 1990-е гг. и местного самоуправления, вырастающего из этого опыта. Автор проделал этот путь вместе с самим местным самоуправлением, и его анализ представляет, с одной стороны, характеристику и осмысление происходивших событий, а с другой – обращение к разработке концептуальных («теоретических») основ, работа над которыми необходима для дальнейшего движения по пути, намеченному в эти годы.

Конечно, материалы этого раздела (как и других) во многом обращены к центральному процессу, определяющему текущий характер российского

местного самоуправления, – подготовке и введению в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ).

Ю. Гурман подготовил «Десять заповедей реформы местного самоуправления» – тезисы выступления Д. Козака – руководителя Комиссии при Президенте РФ по разграничению полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти Российской Федерации, разработавшей Закон № 131-ФЗ, – на парламентских слушаниях 10 октября 2002 г., посвященных рассмотрению первого варианта проекта этого закона. Эти тезисы отражают замысел и идеологию закона на стадии его подготовки.

Оценку разных сторон реализации закона, вступившего в силу 6 октября 2003 г., дают материалы И. Стародубровской и М. Славгородской («Мониторинг хода реформы местного самоуправления»), а также Л. Шапиро («Конституционные права граждан на участие в местном самоуправлении и их реализуемость в сегодняшней России»). Эти материалы обращены к вопросам, связанным с текущими обстоятельствами развития местного самоуправления, а также с попыткой увидеть, как и почему должно строиться современное понимание местного самоуправления (статьи И. Стародубровской »Мифы и реалии местного самоуправления в России» и И. Куколева «В поисках самоуправления»).

Статьи С. Рыженкова («О политической модели местного самоуправления в России») и В. Гельмана («Реформы местного самоуправления и «вертикаль власти»») задают политологический взгляд на развитие местного самоуправления. На основе политологического анализа и исследования реальных процессов в ряде российских регионов авторы делают выводы о значительных пробелах политической институционализации современного российского местного самоуправления и связанных с этим ограничениях его развития.

Статьи Б. Сазонова («Партнерство как инструмент местного самоуправления и городского развития»), Е. Черновой и И. Постоленко («Конфликтологические разработки в градостроительном проектировании») обращены к другому ключевому условию реальности местного самоуправления – вовлеченности населения в реальные управленческие процессы и отношения – и обозначают сложности и ограничения работы в этом направлении.

Завершает раздел статья В. Лапина »Становление местного самоуправления в современной России в свете идей П.А. Столыпина по преобразованию Российской империи». Это попытка на материале анализа

работы одного из ярких деятелей российской государственности увидеть возможность проекта такого масштаба, как формирование местного самоуправления, не впадающего в крайности технократического подхода и не растворяющегося в текущей политической конъюнктуре, каких решений требует такой проект и с какими ограничениями он связан. Взгляд из такой перспективы важен для формирования отношения к местному самоуправлению как фундаментальному общественному институту, а не лозунгу или предмету политической борьбы и противостояния.

В разделе «Местное самоуправление на разных территориях Российской Федерации» представлены образцы анализа реализации местного самоуправления и развития на разных типах территорий России. Такой анализ крайне важен, поскольку общестатистические оценки местного самоуправления таят в себе серьезную угрозу, связанную с потерей основного в нем – его связи с особенностями организации жизни на конкретных территориях проживания людей, где собственно и протекает повседневная жизнь человека, где решается (или не решается) большинство его проблем.

Статья Т. Нефедовой «Страна за пределами больших городов» представляет общую характеристику разных типов территорий России и основных тенденций их сегодняшнего развития. В. Глазычев анализирует значение и возможные перспективы такой административной единицы, как муниципальный район, – одного из наиболее проблемных уровней сегодняшнего местного самоуправления (статья «Загадочная сущность – муниципальный район»). О. Кузнецова разбирается с возможностями и особенностями регулирования социально-экономического развития муниципальных образований на региональном уровне (статья «Города и районы в государственной региональной политике»).

В других материалах раздела представлен анализ ситуаций, связанных с конкретными территориями: Тамбовской областью (статья А. Дерябина «Формирование саморазвивающейся системы местного самоуправления»), Ханты-Мансийским автономном округом (статья Н. Зубаревич «Муниципальное развитие «в богатстве»»), Ивановской областью и г. Кизел (статья А. Трейвиша «Парадоксы депрессивных территорий России»), Мантуровским районом Костромской области (статья Т. Нефедовой «Выживание на грани фола»), Истринским районом Московской области (статья С.С. Артоболевского и Л.В. Смирнягина «На пути к «всероссийской здравнице»»). Разный характер этих территорий позволяет представить различную палитру форм организации жизнедеятельности и муниципального развития.

Раздел «Ассоциации муниципальных образований» представляет другие типы территориальных общностей. Здесь речь идет о таком важнейшем элементе профессиональной инфраструктуры местного самоуправления, как ассоциации муниципальных образований. В соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ) такие объединения (советы) создаются на территории всех регионов Российской Федерации. В настоящее время идет становление этих объединений и поиск ими своего места в системе самоуправления. Анализ опыта деятельности ассоциаций муниципальных образований – как действующих давно, так и только начинающих свою работу – наряду с анализом опыта разных территорий крайне важен для понимания процессов, происходящих в сфере современного местного самоуправления и формирования новых проектов, содействующих его развитию.

В материалах раздела представлен опыт работы разных типов ассоциаций муниципальных образований: крупнейшей и старейшей региональной межмуниципальной ассоциации – Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, современницы сегодняшнего российского местного самоуправления Ассоциации городов, поселков и сельсоветов Калужской области, а также вновь образованных в соответствии с положениями Закона № 131-ФЗ Совета муниципальных образований Владимирской области и Совета муниципальных образований Московской области. Особый тип ассоциации районного масштаба представляет Ассоциация муниципальных образований Сергиево-Посадского района Московской области.

Обобщенную картину задач, которые ставят перед собой вновь созданные объединения муниципальных образований, дают результаты опроса, проведенного Институтом «Малые города» («Ответы руководителей региональных советов муниципальных образований на анкету Института «Малые города»»).

В разделе «Международный контекст» представлены материалы, относящие развитие местного самоуправления в России с процессами, протекающими за ее пределами. Это позволяет сопоставить процессы развития местного самоуправления на территории России с особенностями его организации и развития в других странах, дает возможность отчетливее понять особенности, присущие российскому местному самоуправлению.

С. Вобленко анализирует особенности Европейской хартии местного самоуправления как одного из основополагающих документов, определяющих понимание местного самоуправления в европейских странах и в Рос-

сии (статья ««Российские проблемы» Европейской хартии местного самоуправления как зеркало внутренних проблем хартии»). Е. Шугрина анализирует практику использования принципов и норм международного права при защите права на осуществление местного самоуправления (статья «Использование общепризнанных принципов и нормы международного права при защите права на осуществление местного самоуправления»). Э. Марквart представляет базирующийся на многолетней практике опыт организации местного самоуправления в Германии и анализирует возможности использования его на территории России (статья «Организация местного самоуправления в Германии»). Т. Третьякова, напротив, представляет опыт и проблемы местного самоуправления в государстве, формирующем свои институты сегодня, «стартовавшем» на тех же институциональных предпосылках советского времени, что и Россия (статья «Определение подходов к реформе местного самоуправления Кыргызской Республики»)

А.Е. Балобанов

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А.Е. Балобанов,
С.В. Вобленко

ОТКУДА В РОССИИ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А. Балобанов. В ходе клубных дискуссий, явившихся, в частности, подготовкой к конференции и настоящей публикации, в одном из материалов, найденных в Интернете, случилось «наткнуться» на фразу «Введение местного самоуправления наряду с судебной реформой, приватизацией и проч. являлось одним из пунктов программы МВФ по реформе России». Фраза задела, поскольку мне давно казалось важным как-то прояснить реальную историю формирования современной версии российского самоуправления. Было понятно, что слова про МВФ – это современная и, вероятнее всего, сильно упрощенная реконструкция, и я обратился к тогдашним участникам виртуальных обсуждений проблем местного самоуправления с просьбой прокомментировать данный тезис. Откликнулся С. Вобленко, который в 1991–1993 гг. был председателем Рязанского городского совета. Его включение позволило в ходе переписки выстроить следующую реконструкцию.

С. Вобленко. В конце 1980-х–начале 90-х гг. существовало несколько центров силы (разной степени влияния), увидевших в идее местного самоуправления нишу, позволяющую реализовать поставленные задачи.

Например, «демократы» рассматривали самоуправление как сферу, «свободную от влияния коммунистов». Это была отдушина, где правила политической игры только формировались, и был шанс на равных играть с КПСС. «Рыночники» (сторонники развития рынка) рассматривали самоуправление как инструмент разгосударствления собственности и формирования свободных частных собственников. «Команда Ельцина» использовала идею самоуправления чтобы, с одной стороны, «торговаться» с городами за политическую поддержку, а с другой – использовать самоуправление в борьбе с набирающей силу феодализацией регионов. Несомненно, были интересы и у «внешних» игроков, в том числе и у МВФ.

А ещё важно понять, что все эти «частные проекты» были бы просто невозможны без огромной общенациональной энергии, жажды преобра-

зований, выплеснувшейся наружу после 1989 г. (они лишь использовали, «канализировали» эту энергию). Тогда, после первых демократических выборов, огромная масса людей увидела в местном самоуправлении возможность строить свою жизнь самостоятельно.

Лично я видел в местном самоуправлении политическое условие для формирования цивилизованного рынка (о чем и писал в своей избирательной программе). Рынок без местного самоуправления просто невозможен.

А.Б. Важно и интересно, что, несмотря на глубоко советское время, нашлись люди, которые вывели в пространство обсуждений идею местного самоуправления и соответствующие разработки. Они участвовали в подготовке первых законов о местном самоуправлении 1991 г. и позже – 1995 г. Чтобы это делать, надо было уже тогда как-то ориентироваться в тематике местного самоуправления. Как они ориентировались? Теоретически?

И почему, собственно, «рынок без МСУ невозможен»?

С.В. Одним из активных идеологов закона о самоуправлении 1991 г. был С. Бабурин. Все писалось методом «ре-кле» («режем-клеим») в его кабинете в Верховном Совете РСФСР (он тогда располагался в Белом доме). Были юристы, несколько председателей горсоветов, другие участники.

У каждого были свои представления относительно роли местного самоуправления. Много спорили. К сожалению, в спорах рождалась не только истина: фундаментальных знаний о природе самоуправления не хватало, а практика управления городами в 1990-х гг. была весьма специфичной. Словом, продуманной модели самоуправления создать не удалось, действовали, скорее, «методом от противного». Самоуправление «случилось», «произошло».

Единственным человеком среди нас, кто профессионально занимался местным самоуправлением, глубоко понимал его природу как публичной власти и понимал смысл происходящего в стране, была Татьяна Михайловна Говоренкова («бабушка местного самоуправления России»). Она научила нас читать Европейскую хартию и дала нам классические и систематизированные знания по местному самоуправлению (обучение шло в процессе работы над законами и Конституцией РФ). Под её влиянием мы поняли, что самоуправлением надо заниматься на профессиональной основе, а раз профессия – надо создавать и теоретические основы тоже. Мы также поняли, что для эффективной защиты местных интересов нужна организация.

Летом 1990 г. в Донецке мы (председатели городов – крупных промышленных центров областей) основали «Союз городов – крупных промышленных центров России, Белоруссии, Украины». Зимой 1991 г. он распался,

но на его основе в Москве весной 1991 г. был создан Союз российских городов (СРГ). Ведущую роль в работе по формированию идеологии и правового оформления местного самоуправления в РФ играли областные центры. Их главным побудительным мотивом было стремление выйти из-под удара коммунистов, которые провоцировали жестокие экономические и политические кризисы – мы были просто вынуждены искать и выстраивать такую систему координат, где компартия не имела бы преимуществ перед нами. При этом ни Москва, ни Питер в то время всерьез СРГ не воспринимали, в учреждении не участвовали (хотя учредительное собрание проходило в красном зале Моссовета: москвичи снисходительно выделили нам зал, открыли заседание и ушли по своим делам; было холодно и сыро, в огромном зале заседало 12 человек-учредителей).

Относительно наших тогдашних мотивов (как председателей городских советов, т.е. как политических практиков) все было просто: сильно «достали» коммунисты. Наши города были передовыми в части демократизации, *бесплатной передачи*[1] собственности трудовым коллективам. И нам нужна была политическая ниша, в которой компартия не имела бы шансов выиграть, где у нее не было бы рычагов влияния на распределение бюджетных средств, кадровую работу и т.п. Такую нишу мы увидели в местном самоуправлении. Ради этого СРГ выдвинул и реализовал идею изменить Конституцию РФ (статья 12, глава 8 писались при активном участии членов СРГ), написать закон о самоуправлении (1991 г.), сделать серию докладов Б. Ельцину (доклады, подготовленные в 1991–1992 гг., содержали до полутора тысяч страниц «черновиков», включавших исследования мирового опыта, истории самоуправления России, концептуальных наработок), подготовить постановление ВС РСФСР о разграничении собственности и ряд других инициатив.

Естественно, были другие политические силы, которым новая Конституция была нужна для своих целей, поэтому на Конституционном совещании и в редакционной комиссии по новой Конституции РФ представители СРГ (группа Ю. Ярова) «крутились» как могли, но политические гарантии местного самоуправления удалось отстоять. Мы тогда не думали о теории, а просто реагировали на жизнь. Но именно тогда я понял, что без «про-

[1] За 1990-1991 гг. в г. Рязани собственность была возвращена 64 трудовым коллективам. Именно «возвращена»: ведь когда-то это были артели, чьё имущество национализировали с приходом советской власти. Мы нашли эти архивы, доказали законность своих действий и решениями сессии городского совета вернули собственность её прежним владельцам – рабочим. Такие же процессы шли во всех областных центрах. Но они были грубо прерваны начавшейся «приватизацией по Чубайсу».

екта» (четкой идеи, концепции, ориентира) ничего построить нельзя. Проект – «маяк», который не дает сбиться при входе в гавань. Можно лавировать, поворачивать на 90°, но если есть свет маяка – дорогу найдешь.

А что касается связи между местным самоуправлением и рынком – она прямая. Мы знаем, что «политика есть отражение экономики». Самоуправление – «политическое отражение» (зеркало) рынка. Рынок – деятельность самостоятельных, свободных, равноправных собственников не только в экономической сфере (как организовать производство). Сам зарабатываю деньги – сам решаю, как буду строить свою жизнь. Но есть проблемы, которые в одиночку не решить (например преступность, санитарное благоустройство). Для их решения нужно «сложиться капиталами» – и тогда я плачу налоги. *Налог – мой кредит власти* (кредит, а не пожертвование!). И власть *обязана кредит отработать*, предварительно узнав у меня, каковы мои приоритеты. Мои налоги – имею моральное и юридическое право *это требовать, контролировать и участвовать в принятии решений*. А для этого имею право избирать (отзывать) и быть избранным, имею право на референдум, демонстрации и митинги. Цивилизованный рынок означает политическое право экономически свободных собственников строить свою текущую (насущную) жизнь самостоятельно, за свой счет и под свою ответственность и в соответствии со своими общественными приоритетами. Самоуправление – политическая сторона рынка, рынок – экономическая основа самоуправления. Нельзя построить рынок без самоуправления, нельзя построить самоуправление без рынка. Эта связь раскрыта во всех мировых учебниках экономики (очень хорошо показана, в частности, Х. Циммерманном в учебнике «Муниципальные финансы»).

А.Б. Спасибо! Нарисованная картинка вполне отчетлива. Остаются, конечно, детали, связанные с желанием увидеть, какие именно представления о местном самоуправлении существовали в то время в сознании тех, кто был вовлечен в эту деятельность и как-то думал об этом, не только крутясь в разных практических заварухах, но и осмысливая общие принципы общественного устройства (безусловно, такова Т. Говоренкова, но ведь, наверное, не только она). Тем не менее это вопрос, хотя и интересный, но по-своему досужий, который к тому же – если подойти к нему всерьез – требует большой и не самой простой исследовательской работы. Она позволила бы увидеть набор и эволюцию представлений о демократическом (и, шире, общественном) устройстве, относящиеся к одному из самых турбулентных периодов нашей истории прошлого века.

Про «маяк» тоже понятно, важно только не перебирать с абсолютизацией проектного отношения. Одно дело, когда мы говорим, что маяк помогает нам плыть туда, куда нам надо. Маяк здесь – важная вещь, но все же лишь средство, а не цель; так, в теории управления проектами считается нормальным – чуть ли не обязательным – попадание в ситуации, требующие существенной перестройки проекта. И совсем другой оказывается ситуация, когда этот «маяк» застит нам глаза и мы плывем только на него, забывая, что, кроме него, в мире есть и другие вещи, что возможны, в частности, ситуации, когда маяк может не вести к цели, а, наоборот, уводить от нее, и т.п. Такое ведь тоже бывает: власть проекта над сознанием, когда он сформирован, может оказаться чуть ли небезмерной, особенно, когда речь идет о проектах сложных, касающихся отношений между разными людьми. А кроме этого есть вещи, куда с проектными установками вообще «влезать» можно только с очень большой осторожностью. Брак, например, тоже можно увидеть как проект, но мы хорошо знаем, сколь тонок такой проект, сколько разной деликатности он требует для своего разворачивания и какими издержками чреват для участников из-за излишней прямолинейности. А он касается лишь сравнительно небольшого количества людей, совсем не столь многих, как местное самоуправление.

С.В. Думаю, что тех, кто понимал, что такое самоуправление, было крайне мало. Надо помнить, что к тому времени широкое распространение получили такие термины, как *самоуправление предприятия* (отождествлялось с выборностью директоров), *хозрасчет (самоуправление) региона, школьное самоуправление*. Как правило, кроме выборности, иных критериев самоуправления не выделялось. Ну, правда, была позиция компартии, определявшей самоуправление как «буржуазную теорию самоуправства на местах». Эта «теоретическая каша» сыграла плохую услугу, поскольку в политической борьбе было мало возможности обобщать и думать – приходилось все время реагировать на ситуацию. Голос Т.М. Говоренковой был еле слышен. А поскольку четкого представления не было, то появлялись работы (и учебники), где под самоуправлением понималась и «выборность», и «система организации государственной власти», и «система органов государственной власти» и др. «новации». Связь самоуправления с рынком вообще не осознавалась (она и сегодня многим неочевидна).

А вот относительно утверждения «свет маяка глаза застит» – не согласен! Нет такого дурака, который стремится «воткнуться в маяк»! Во всех сферах (кроме политической) считается дурным тоном не иметь внятного плана (чертежа): в архитектуре, в управлении предприятиями (бизнес-

план), в медицине (хирург разрабатывает план операции), в образовании (планы занятий). Это и есть «маяки». Маяк даёт возможность взять пеленг (направление привязки) и помогает определить свои пространственные координаты, не сбиться с пути. Незыблемость маяков – основа навигации. Только представь себе ужас штурмана, который вдруг замечает, что пока он наносил на карту свои координаты, маяк вдруг «уполз» в сторону. «Модель» нельзя постоянно менять – куда тогда попадём? и как понять, «туда» попали, или «не туда»?

«Модель» (теория, концепция, образ) самоуправления нужна, чтобы понимать, куда идти и *строго следовать этому курсу.* Без такого понимания нельзя построить государство.

А.Б. Для меня здесь возникает вопрос об основаниях. Если я натыкаюсь на ситуацию, когда мой проект в чем-то дает сбои, я останавливаюсь (мыслительно, конечно; по действию такая возможность бывает не всегда) и начинаю думать, почему, в чем причина и источник сбоя. Это заставляет по-новому переоценивать сам проект, какие-то вещи узнаешь или начинаешь видеть по-новому (в том числе и про себя самого, про то, как и почему думал, строя проект). На этих обнаруженных/проясненных новых основаниях можно попробовать построить новый проект, который будет в этом случае шире предыдущего, потому что он включит его в себя. А действие, которое не анализирует своих оснований и источников, снова и снова пытаясь войти в ту же воду, я называю «проектным идеализмом».

Привязка этого к ситуации с местным самоуправлением для меня сегодня выглядит примерно следующим образом. То, как это начиналось, ты примерно описал, и проекта там то ли вообще не было, то ли было несколько разных, каждый из которых воплощал в себе представления и устремления разных групп и конкретных людей. Но энергетика была, и она много чего запустила. Потом с этим начались разные разбирательства, опять-таки осуществляемые разными группами, под разные установки и задачи. Мне кажется, что разборки эти далеко не завершены, а Закон № 131-ФЗ запустил новую проектную волну совсем не маленького масштаба. Между тем, разные события, происходившие и происходящие в пространстве местного самоуправления, заставляют копать глубоко (М. Пукис, давно и прочно вовлеченный в строительство местного самоуправления в Латвии, как-то говорил, как по иному начинаешь видеть эти вопросы, разбираясь с документами периода «первоначального становления местного самоуправления» – XVII–XVIII вв.). И этим надо заниматься, хотя я не очень вижу, чтобы это кто-то особенно глубоко и тем более систематически копал. Все

время возникает ощущение, что люди, которые, вроде бы, начинают движение в этом направлении, снова и снова энергично предлагают какую-то очередную локальную точку зрения или проектное решение: если сделать, наконец, вот это, то все, наконец, получится...

С.В. В то время, о котором мы говорим, «проектов» не было! Была смутно (кожей, душой, отчаянием безнадежности) ощущаемая политическая (именно *политическая*!) ниша, в которой у коммунистов не было шанса. Логика этой борьбы определяла все. Плюс борьба Б. Ельцина с М. Горбачевым (лозунг М. Горбачева «Самоопределяйтесь», адресованный республикам, и лозунг Б. Ельцина «Берите власти, сколько проглотите») потребовала от Б. Ельцина формирования противовеса во взаимодействии с регионами за счет развития самоуправления. Понятно, что были и другие течения, но все они «затачивались» волей Б. Ельцина и его команды под одну задачу: проходил лишь тот политический проект (идея), который играл на задачу победить и укрепить его личную власть. Местное самоуправление рассматривалось как «политическое оружие» в борьбе (думаю, что представление о местном самоуправлении как «оружии против...» прочно сидит в головах и у нынешних политиков[2]: иначе почему так упорно федеральный центр лишает местное самоуправление *любых* возможностей самостоятельности).

Рынок строили отдельно от местного самоуправления. При этом господствовало убеждение, что в этом строительстве власть вообще не нужна – достаточно «просто отпустить цены, а остальное доделает рыночный механизм конкуренции». Меня, например, записали в «скрытые коммунисты», когда я стал рассказывать местным демократам из Клуба избирателей о необходимости государственного регулирования и о первоочередной защите права муниципальной (а не частной) собственности.

Именно отсутствие четкой модели самоуправления и политическая целесообразность сделали энергетику того времени «энергетикой разрушения». Один из активных национальных деятелей той эпохи сказал мне както: «Да что ты все твердишь «построить, перестроить» – скажи, что надо разрушить!» И эта негативная энергетика, заложенная при формировании системы местного самоуправления 1990-х, мстит нам до сих пор – из атомной бомбы нельзя сделать батарейку для фонарика.

Плохо и то, что анализа сделанного (как сознательно организованного научного процесса) тоже не было. Нет и «заказа» со стороны федеральной

[2] История, к сожалению, повторилась. В 1905 г. большевики также увидели в местном самоуправлении (тогда – советах) политическое оружие для разрушения царской власти и Российской империи. Неужели мы обречены наступать на одни и те же грабли?

власти, в том числе и при подготовке Закона № 131-ФЗ его не было. Стандартный довод всех политических функционеров со времен 1990-х – «опаздываем» (куда «опаздываем»? почему «опаздываем»? кто сказал, что «опаздываем»?).

В ходе подготовки Закона № 131-ФЗ внятной концепции (модели) местного самоуправления федеральный центр снова не имел, как и четкого представления о том, что же будет построено в итоге. Впрочем, серьезного реформирования системы местного самоуправления и не предполагалось. Было намерение уточнить отдельные положения закона в связи с вопросом разграничения полномочий органов государственной власти. Однако редактирование отдельных положений переросло в кардинальное изменение всей системы местного самоуправления[3]. Огромное количество справедливых замечаний, высказанных представителями экспертного сообщества и местных властей, были просто проигнорированы. Федеральный центр сделал по-своему, и после введения закона в действие посыпалась лавина фундаментальных поправок, как правило, изменяющих базовую концепцию закона и сужающих поле местного самоуправления.

Итоги этого обсуждения С. Вобленко уточнил и собрал в ряде следующих материалов, представленных в книге. Их содержание выходит за пределы собственно исторической реконструкции событий начала 1990-х гг., переходя в анализ оснований для формирования базовых представлений о местном самоуправлении в России.

С.В. Вобленко

КАК РОЖДАЛАСЬ ИДЕЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В ЧЕМ ПРИЧИНЫ НЫНЕШНЕГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЕЛ С МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ

Обобщенные итоги дискуссий, прошедших в рамках Клуба муниципальных деятелей и Европейского клуба экспертов местного самоуправления по поводу «идеологии» и «модели» местного самоуправления, которая сложилась за прошедшие 15 лет, можно сформулировать в следующих тезисах.

1. Специально институт местного самоуправления не планировался ни политиками, ни теоретиками. Свидетельством теоретического вакуума служат два факта:

[3] Позднее в одном из своих выступлений Президент РФ признает, что изменения закона в итоге вылились в новую реформу местного самоуправления.

1) в политическом и экономическом лексиконе тех дней как равноценные использовались термины *самоуправление трудовых коллективов, школьное самоуправление, хозрасчет регионов, хозрасчет предприятия, местное народовластие, самоуправление городов, самоуправление регионов, общественное (уличное, домовое) самоуправление (или самоуправление от корней травы*[1]); эта идеологическая путаница затем перешла в законодательные акты отпавших союзных республик (яркий пример – Украина);

2) местное самоуправление рассматривалось исключительно как «выборность населением органов власти»; практически никто не рассматривал местное самоуправление как профессиональную деятельность (деятельность профессиональных управленцев), не поднимались вопросы финансовой независимости муниципалитетов; такой подход вытекал из политической ситуации: большая часть населения не могла выбирать депутатов, поскольку КПСС монополизировала систему выборов.

Впервые тема «Местное самоуправление = публичная власть» была официально озвучена на Конституционном совещании (группа Ю. Ярова) и нашла отражение в ст. 12 Конституции (местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти; хотя первоначальная формулировка была «отделено и независимо от государства») и в ст. 131 (право самостоятельно определять структуру органов власти, иметь свой бюджет).

Попытка Союза российских городов (СРГ), «группа Т. Говоренковой», предложить план систематического и осознанного построения системы разделения властей[2] зимой 1990 – весной 1991 г. провалилась (в том числе не нашла понимания и у членов СРГ), *поскольку предполагала длительность* (15–20 лет), а Б. Ельцину нужны были решения «уже завтра». От этой идеи был взят лишь институт полномочных представителей президента (понравилась идея «ока государева», как во времена Екатерины).

Тем не менее признание в Конституции за самоуправлением статуса политической власти, самостоятельной, не зависящей от государства, – прогрессивный шаг.

2. Политическая потребность в «идее и институте МСУ» появилась в результате распада СССР. Местное самоуправление в РФ родилось как результат действий различных «центров силы», каждый из которых внезапно увидел в МСУ нишу для реализации своих политических или экономических интересов. К таким центрам силы можно отнести:

[1] Лозунг (в модифицированном виде) используется до сих пор. Все говорят о «приближении власти к народу», понимая при этом в буквальном смысле «возможность дотронуться до представителя власти».

[2] Используя опыт Советской России 1920-х гг. и опыт Великих реформ (1861 г.).

а) *Б. Ельцин*: местное самоуправление = способ минимизировать вред, нанесенный лозунгами М. Горбачева о самоопределении (задача: выдернуть из-под субъектов РФ политическую и экономическую почву, создать давление снизу на особо «независимых» субъектов) + инструмент укрепления личной власти;

б) «*демократы*»: ниша, где КПСС не имела организационных структур и заведомо проигрывала в идеологии (вообще не имела идеологии);

в) *представители городов* (особенно – центров субъектов РФ):

способ решения экономических проблем (преодоления экономического и социального кризиса, вызванного отпуском цен, крахом крупных предприятий, «шоковой терапии»);

способ получить возможность политического влияния на центральную власть, предложив союз в борьбе с коммунистами (занимавшими тогда областные должности);

способ политической борьбы с ячейками КПСС на уровне домовых комитетов (идея ТОСов как первичных органов самоуправления населения);

г) «*либералы-рыночники*»: способ передать всю собственность в частные руки, используя для этого городские советы;

д) *представители правозащитных организаций*: способ решения своих проблем за счет получения властного статуса (лозунг «Опустить самоуправление до уровня подъезда и наделить его коммерческими функциями» – ТОСы Краснопресненского района, Сабурово-Братеево Москвы).

Но главной доминантой, подавляющей (искажающей) все целевые установки, была борьба за власть Б. Ельцина с коммунистами. Отсюда, видимо, следует отсчитывать устоявшийся в РФ стереотип представления о местном самоуправлении, как об «оружии (в мягком варианте – конкуренте) *против* государственной власти». С этих позиций в разных законах об общих принципах местного самоуправления определялась и его компетенция[3].

Важно отметить, что при всех минусах этого процесса в России потребности в местном самоуправлении в «новых независимых государствах» вообще не возникло. Здесь местное самоуправление появилось, скорее, как результат действий по принципу «у людей есть – а чем мы хуже?». Достаточно посмотреть формулировки Конституции Казахстана, Конституции и Закона о самоуправлении Кыргызстана, Украины, а также сроки «введения

[3] Закономерность: чем слабее центральная власть – тем сильнее регионы – тем важнее для центральной власти независимое самоуправление (и наоборот).

местного самоуправления» и используемые термины (точнее, путаницу с терминами), чтобы стало понятно, откуда черпались все идеи.

3. По мере накопления практического опыта и его теоретического осмысления (к началу 1993 г.) были допущены четыре ошибки, сразу (до сих пор?) не осознанные.

3.1. Все сходились в понимании, что «местное самоуправление = местная, но власть». Именно властная составляющая местного самоуправления вышла на первый план и стала доминирующей во всех дальнейших правовых конструкциях местного самоуправления. Одной из причин является острая борьба «самоуправленцев» и «ТОСовцев» в период написания Федерального закона 1991 г., когда под давлением представителей крупнейших ТОСов Москвы (Краснопресненский, Сабурово-Братеево) в законе об общих принципах самоуправления в РФ фактически были размыты властные признаки самоуправления[4].

Порок «доминанты властного подхода» к МСУ заключается в трех моментах.

Во-первых, в искаженном представлении о роли власти в России: власть всегда знает, что, как, когда и для кого делать, она всегда права, а ошибки – это ошибки отдельных плохих людей.

Во-вторых, при формировании института самоуправления упор был сделан на «самостоятельность», «невхождение в систему органов государственной власти». Именно в этом самоуправленцы первой волны видели смысл самоуправления (публичная власть, но не входящая в систему органов государственной власти).

В-третьих, в итоге местные органы власти оказались отделены от населения, а типичным представлением о местном самоуправлении стали формулировки типа «система органов по решению местных вопросов». Европейская хартия лишь усилила этот разрыв, дав дополнительное «идеологическое» обоснование разделению на «деятельность населения» и «деятельность властей»[5].

Сравним, например, две формулировки понятия МСУ.

---

[4] Распространенный довод тех лет: «У нас в Москве ТОСы по 500–700 тыс. человек. И ничего, управляются. А Рязань гораздо меньше. И чем вы отличаетесь? Почему для Рязани пишут федеральный закон, а для ТОСов – законы пишет Рязань?».

[5] Следует учесть, что с 1985 г. у нас нет адекватного перевода самих терминов local government, local selfgovernment, используемых в английской и французской версиях текста хартии.

ФЗ № 154 от 28.08.1995 г.	ФЗ № 131 от 06.10.2003 г.
МСУ в РФ – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность ***деятельность населения*** по решению *непосредственно* **или** *через* ***органы местного самоуправления*** вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.	МСУ в РФ – ***форма осуществления народом своей власти***, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, ФЗ, а в случаях, установленных ФЗ, законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно ***и(или)*** через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Как показал опыт 15 лет реформ, этим подходом были заложены важные недостатки системы местного самоуправления как «системы органов местной власти»:

а) *разрыв* между населением и местными органами власти;

б) *господство административной власти* (местных администраций) над представительной или интересами населения; в формировании политики и принятии решений: на местном уровне представительный орган фактически подчинен местной администрации, а последняя на 80% является «исполнителем федеральных и региональных законов на местах».

3.2. Практически никто из политиков и юристов, участвовавших в подготовке текстов Конституции РФ и Федерального закона об основах местного самоуправления, не рассматривал связи между самоуправлением и рынком. Строительство рынка и строительство местной власти шли параллельно, по разным основаниям и осуществлялись разными политическими группами.

3.3. До сих пор политики (законодатели) не понимают, что формирование самостоятельной власти – *очень длительный процесс*, и переходный период не заканчивается 2009 годом (реформа 1861 г. запустила процесс формирования *городского* самоуправления, но к 1908 г. только 47% городов перешли на самоуправление, а в селах его вообще не смогли ввести – и создали «политический костыль» под названием *земство*). Причина в том, что любая власть должна «вызреть». Это, как яйцо, – неважно, в инкубаторе ты его растишь, или под наседкой – должно пройти определенное количество дней при определенных параметрах. Нарушение технологии всегда приводит к нулевому результату.

3.4. Европейские консультанты не увидели специфики России. Они читали термины в законах и воспринимали их как действительность (а наши эксперты говорили с ними языком европейских терминов, не понимая смысла). Кроме того, европейские консультанты не учитывали необходимости *выращивания местного самоуправления* (у них не было исторического прецедента, когда местное самоуправление приходилось искусственно выращивать[6]). Они исходили из концепции, что можно сразу предложить готовую «с учетом российской специфики» модель местного самоуправления и внедрить её[7]. Это же представление господствовало и в головах ведущих политиков и представителей управленческой элиты. Отсюда – многообразие моделей организации местного самоуправления в регионах России 1991–2003 гг.

Этот многообразный практический опыт мог бы сыграть положительную роль к 2003 г., но не сыграл. Поскольку в законодательном процессе Государственной думы решающую роль традиционно играют представители Москвы[8] (и в силу близости к центру власти, и в силу своих связей с правящими элитами, и в силу близости и наглядности этого опыта для депутатов Думы). Поэтому все законы РФ об общих принципах МСУ либо писались, либо правились под «московскую» модель самоуправления (естественно, «самого прогрессивного опыта самоуправления в РФ»). Отсюда постоянный источник «передовых» идей типа «опустить власть как можно ниже», ввести *федеральным законом* районное деление в городах и назначение мэров городов (и руководителей территориальных органов власти).

4. Особенность экономики России – сырьевая направленность. Это ведет к гигантской неравномерности уровней развития территорий. Выравнивание неравномерности – задача, подъёмная лишь для сильной и централизованной власти (надо «отобрать» сверхдоходы одной территории и передать другой). И пока рынок будет формироваться на основе сырьевых отраслей, местное самоуправление всегда будет «в загоне» (в нём не будет политической потребности у центральной власти и у местных элит).

---

[6] А у нас был (1920-е гг., Советская Россия). И Т.М. Говоренкова пыталась об этом говорить и предлагала варианты. Увы, в своём отечестве пророков нет…

[7] «Учет специфики» понимался достаточно своеобразно: считалось, что можно в разных регионах России (и даже в пределах одного региона) внедрить разные по своим основаниям модели самоуправления (французскую – в Москве и Питере; американскую – в крупных городах РФ и т.п.).

[8] Не обязательно депутаты от Москвы. Точнее назвать их «ходоки от московской общественности».

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВЫВОДЫ

1. Властная природа местного самоуправления отличается от природы государственной власти:

а) органы самоуправления *не входят в систему органов государственной власти*, и этот «принцип невхождения» имеет важное значение, поскольку:

выводит органы местного самоуправленияе из-под жесткой регламентации и соподчиненности, характерной для системы органов государственной власти[9], однако это максимально возможно лишь в пределах вопросов местного значения, по другим (переданным государственным полномочиям) такой независимости уже нет;

позволяет уйти от жесткого соблюдения принципа разделения властей на «исполнительную» и «законодательную», важного в системе органов государственной власти;

позволяет более широко, чем в государственной системе, перейти к принципам «New Public Management»: внедрение контрактации в систему местного администрирования (муниципальные результативные контракты, переход к планированию по конечным результатам, бюджет услуг) при одновременном росте роли населения в установлении стандартов услуг, контроле за качеством оказываемых услуг и оценке результатов деятельности органов власти;

б) местная власть *предельно персонифицирована*, она ассоциируется у людей с конкретным представителем (не обязательно руководителем!), а не органом власти (в отличие от государственной власти, которая, как правило, ассоциируется с определенным органом власти – «Дума», «Правительство», «Президент»);

в) процесс подготовки и принятия решений *максимально открыт* для непосредственного участия населения, точнее, участие населения в нем *обязательно*, и не только по вопросам, обозначенным в Законе № 131-ФЗ[10]: все вопросы, которые *может* решить население – *должны* решаться именно населением (органы МСУ – лишь «организатор» и «юридический оформитель» результатов процесса)[11]. Открытость вы-

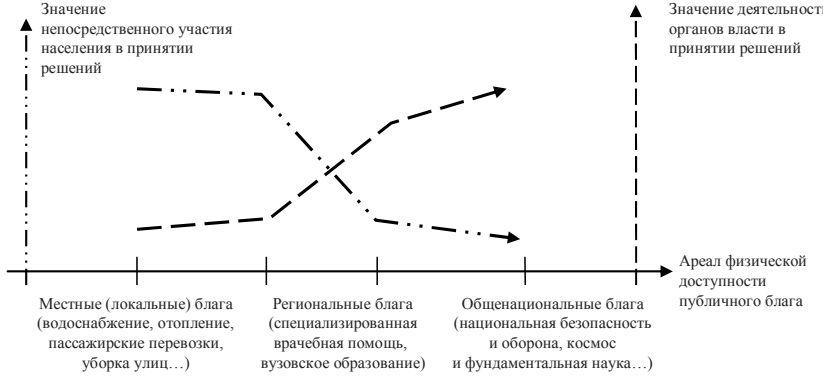
[9] Ч. 3, ст. 5 Конституции РФ говорит о «единстве системы государственной власти» как принципе её построения.

[10] Сама формулировка понятия МСУ содержит указание на это в виде терминов *самостоятельно* и *под свою ответственность*.

[11] Например, цикл «непрерывных общественных слушаний», когда значительная часть вопросов предварительно обсуждается населением, а депутаты лишь юридически оформляют

текает из факта, что местное самоуправление обеспечивает решение вопросов местного значения, т.е. известных и понятных жителям на уровне здравого смысла и личного опыта (суть этих вопросов – *благоустройство* общественной жизни).

Природа местного самоуправления коренится в местном интересе (так же, как рынок всегда привязан к конкретной населенной территории). Этот интерес вытекает из простой целесообразности. Есть общественные блага, территория пользования которыми не превышает границы города (локальные блага). Организовать предоставление таких благ – задача местного самоуправления и содержание местного интереса. Есть общественные блага, территория пользования которыми (ареал физической доступности) превышает границы одного поселения. Это – региональные блага. Организовать предоставление региональных благ может только региональная власть. Та же логика справедлива и в отношении общенациональных благ (см. рисунок).



Соотношение понятий «непосредственная деятельность населения» и «деятельность власти» в обеспечении публичных интересов

итоги этого обсуждения и следят за тем, чтобы в процессе публичных слушаний была выявлена действительно общая точка зрения (общий интерес), должен стать обязательным элементом принятия решений на уровне поселенческих муниципальных образований. Такие прецеденты в городах России периода 1990–1993 гг. были *массовыми* явлениями.

Другой пример – США: здесь в ходе очередных выборов жители одновременно проводят референдум относительно объектов программы капиталовложений. Отвечают, например, на простой вопрос: «Хотят ли они новый стадион?» (г. Розвилл, Сакраменто).

Чем локальнее благо, тем важнее непосредственное участие населения в принятии принципиальных решений. Это объясняется тем, что процессы на уровне поселения «обозримы», выгоды и опасности – понятны большинству жителей. Поэтому люди могут с большой степенью достоверности оценить последствия своих действий. Именно поэтому «властная формула» местного самоуправления имеет народно-деятельностный характер (т.е. приоритет прямых форм участия населения в решении местных вопросов).

Различия природы государственной власти и местного самоуправления можно кратко представить через сравнение «формулы» власти (табл. 1).

Важно также описать и сравнить совокупность признаков государственной власти, местного самоуправления, территориального общественного самоуправления и административного управления. Для этого предлагается сравнительная таблица (табл. 2), в которой слева выделены ключевые признаки[12], а справа знаком «+» или «–» отмечается принадлежность признака (если «+» – этот признак принадлежит данному явлению).

Таблица 1

Представление о природе и «формуле» МСУ и государственной власти

Показатель	МСУ	Государственная власть
Природа	Народно-деятельностный характер	Властно-деятельностный характер
Формула	Народовластие (непосредственное решение вопросов народом) + органы власти как инструмент решения для *отдельных* случаев, требующих профессиональных знаний (эти вопросы определяются по решению населения)	Выборность органов власти + народовластие как инструмент по отдельным (ключевым) вопросам (эти вопросы определяются по выбору государства)

[12] Набор признаков ещё будет уточняться с позиции Европейской хартии местного самоуправления.

Таблица 2

Критерии выделения МСУ как общественного института

Признак	Административное управление	ТОС	МСУ	Государственная власть
1. Непосредственное участие населения как обязательное правило принятия решений	– (и не должно быть – это *профессиональная* деятельность)	+	+ (в ФЗ 131-ФЗ особо прописаны «обязательные» формы непосредственного участия населения[13])	– (роль населения эпизодическая: выборы, референдум, опрос по *ограниченному* перечню вопросов, разрешенному законом)
2. Выборность органов	–	+	+	+
3. Наличие собственной компетенции, определенной законом	+	–	+	+
Возможность самостоятельно определять состав компетенции	–	+	–	+
4. Финансовая (хозяйственная) самостоятельность	–	–	+ (в пределах закона)	+
4.1. Право устанавливать обязательные для всех налоги и сборы	–	–	+ (в пределах закона)	+
4.2. Самостоятельное формирование, принятие, исполнение, контроль исполнения бюджета	–	–	+	+
5. Организационная самостоятельность, в том числе:	–	+	+ (в пределах закона)	+
свобода определения территориальных границ действия	–	+	–	+

[13] Что является примером отождествления природы МСУ и природы госвласти.

Признак	Административное управление	ТОС	МСУ	Государственная власть
свобода определения системы (состава) органов	±	+	– (1310ФЗ ввел «обязательные органы», «органы МСУ» и перечислил их)	+
свобода определения структуры органов	±	+	+	+
6. Обязательность решений (в пределах территории самоуправления)	–	–	+	+
6.1. Право устанавливать виды и формы ответственности за нарушение актов органов	–	–	+	+
6.2. Право принуждать к исполнению решений	–	–	+	+

2. Властная природа местного самоуправления (как публичной власти) по-иному раскрывает идею «приближения власти к народу» (лозунг прошлых и современных политиков). Нельзя до бесконечности «приближать» власть к населению, дробя её на уровни, где каждый последующий уровень будет все «ближе» (в физическом плане) к народу.

Во-первых, есть «предел делимости», после которого власть утрачивает свою природу и перестает быть «властью»[14]. Например, идея приближения самоуправления до уровня подъезда означает наделение подъезда правом самостоятельно устанавливать налоги и сборы, выбирать органы управления, принимать обязательные для всех жителей подъезда правила, принуждать к их исполнению. Очевидно, что такая конструкция нелепа. Но если, мотивируя невозможность «власти подъезда», лишать самоуправление права финансовой и организационной самостоятельности, местное самоуправление перестает быть властью.

[14] Человека тоже можно представить как «набор молекул». Но будет ли это представление верным?

В этом же ряду находится идея Закона № 131-ФЗ об отнесении органов МСУ к некоммерческим организациям.

Во-вторых, опыт партячеек при домовых комитетах показал, что «физическая близость» власти совсем не означает рост возможности участвовать в её работе. Она может быть так же закрыта, как и власть центральная.

«Приблизить власть к народу» значит расширить непосредственное участие населения в подготовке, реализации и контроле за реализацией решений по максимально возможному кругу вопросов. На уровне органов местного самоуправления это выражается в лозунге «Развитие начал местной демократии», на уровне органов государственной власти – в лозунге «Укрепление народовластия».

3. В Конституции РФ местное самоуправление определяется как *основа* конституционного строя (ст. 12) и как *способ* обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения (ч. 1, ст. 130). Конституционно гарантируется самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий (ч. 2, ст. 12).

Таким образом, с одной стороны, местное самоуправление в России выступает как обязательный институт, форма организации публичной власти на низовом, наиболее приближенном к населению уровне – в муниципальных образованиях. С другой – оно представляет собой право организованного в рамках муниципальных образований населения на самостоятельное осуществление этой власти и на выбор в рамках законов различных организационных форм ее реализации.

Следовательно, местное самоуправление может быть охарактеризовано как в контексте *неотвратимости* его организации, так и с точки зрения права жителей муниципальных образований на местное самоуправление.

4. Закон № 131-ФЗ акцентировал внимание на четырех существенных моментах:

1) МСУ – не просто «деятельность по решению вопросов», а форма осуществления власти народом;

2) местное самоуправление как власть – *инструмент* решения местных вопросов;

3) последовательность раскрытия тематических блоков содержания Закона № 131-ФЗ (вопросы местного значения–формы деятельности населения–организация власти–хозяйственная деятельность власти) показывает, что на уровне муниципальных образований (по крайней мере, поселенческого типа) властная деятельность возможна и оправданна только

когда население не в состоянии самостоятельно решать вопросы местного значения. Для усиления этого факта:

в Закон № 131-ФЗ введён перечень *обязательных* форм участия населения в решении местных вопросов (публичные слушания по бюджету и генеральному плану города, опрос)[15];

в Законе № 131-ФЗ сформулирована ст. 33, *обязывающая* органы государственной власти и органы местного самоуправления детально прописать в уставах все формы участия населения в решении местных вопросов (формы, порядок их осуществления, периодичность, ответственность органов и должностных лиц за нарушение этих правил);

4) усиление зависимости органов МСУ от населения Закон № 131-ФЗ по-прежнему раскрывает в русле «доминанты власти», усиливая позиции представительного органа МСУ[16]; закон:

устанавливает принцип производности органов МСУ и должностных лиц от представительного органа или населения (ст. 35 (2); ст. 36 (ч. 2, п. 1; ч. 5); ст. 35 (3, 5, 6));

устанавливает недопустимость совмещения функций главы администрации и председателя представительного органа (с. 36, ч. 2, п. 4);

развивает и усиливает контрольные полномочия представительного органа (контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами вопросов местного значения – исключительное полномочие представительных органов муниципального образования; контрольный орган также создается или представительным органом, или на выборах);

создает (потенциальную) возможность широкого представительства населения путем закрепления минимальной численности депутатов (конкретное число определяет представительный орган муниципального образования), предоставления возможности выбора избирательной системы (выбор осуществляет опять-таки представительный орган).

5. Уточнение позиции в отношении природы МСУ как публичной власти (соотношение «деятельность населения–деятельность власти») ставит вопрос *о содержании разделов* устава муниципального образования, описывающих формы участия населения в самоуправлении. Представляется, что они нуждаются в пересмотре, например с учетом опыта ФРГ.

---

[15] Не обеспечив реализации этих форм, власть *не вправе* принимать решение по данным вопросам.

[16] Сам по себе шаг не вызывает возражений. Он является реакцией на излишнее доминирование исполнительной ветви власти в делах самоуправления, которая сложилась после роспуска Б. Ельциным советов осенью 1993 г.

При описании механизма местной демократии законодательство ФРГ разделяет «жителей» и «граждан общины»[17]. Привлечение жителей и граждан к осуществлению местной власти является важнейшим элементом гарантии коммунального самоуправления в Германии. Но это участие имеет разные формы:

1) *индивидуальное участие* во внутримуниципальных отношениях, складывающихся «внутри коммуны» между ее органами и населением;

2) участие во внешних отношениях *через коммуну* как единую территориальную корпорацию (через органы местного самоуправления, как сказали бы в России).

При рассмотрении форм *внутримуниципального участия* населения в самоуправлении в коммунальном праве Германии различают двойственную природу субъекта самоуправления:

житель как потребители муниципальных услуг (Einwohner – житель общины);

житель как активный участник в реализации местной власти, принятии важнейших решений на муниципальном уровне (Buerger – бюргер).

На этой основе используются различные по смыслу собирательные понятия *бюргерство*[18] и *население (жители)* общины (представляющее собой обобщенное понятие, включающее и «бюргерство», и совокупность жителей).

«Жителями общины» признаются все индивиды, которые временно или постоянно проживают в общине, т.е. имеют на ее территории жилище. Жилище понимается при этом очень широко (включает загородные домики, дачи, укрепленные жилые контейнеры). Наличие у индивида нескольких «мест жительства» не влияет на его статус «жителя общины»: он может быть одновременно жителем нескольких общин.

В законах об общинах определяется круг прав и обязанностей жителей, в том числе:

право на использование общинных учреждений;

обязанность нести расходы в связи с принадлежностью к общине;

право на получение информации об общественно значимых делах общины и на соучастие в решении муниципальных задач;

право на участие в собраниях жителей;

---

[17] См.: *Грищенко Е.* Новый этап реформы местного самоуправления в России и опыт Германии // Федерализм: российское и международное измерения. Казань, 2004. С. 506–508.

[18] Ближайший аналог в России – используемые политиками понятия рязанцы, калужане, москвичи.

право на обращение с вопросами в представительный орган общины в рамках специально отведенного для этого времени, а также на участие в слушаниях, организуемых представительным органом общины;

право на обращение с инициативой рассмотрения определенного вопроса ее представительным органом.

Гражданином общины (бюргером), в отличие от жителя, признается лишь тот, кто постоянно или преимущественно проживает на ее территории[19], т.е. имеет в ней «основное жилище» и обладает активным избирательным правом (достиг 18-летнего возраста; проживает в общине и не лишен избирательного права по закону).

Данные ограничения связаны с тем, что именно граждане общины наделяются политической правоспособностью, участвуют в реализации таких политических прав и обязанностей, как:

избирательное право;

право на участие в гражданской инициативе (в РФ – правотворческая инициатива);

право на участие в референдуме;

право стать «почетным гражданином»;

обязанность осуществления для общины определенного круга управленческих дел на общественных (внештатных) началах в течение длительного времени;

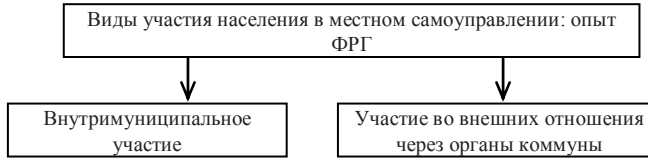
обязанность участия в осуществлении иной общественно значимой деятельности в интересах общины на общественных началах в течение длительного времени.

Оба понятия – *жители* и *граждане* – используются и в российском законодательстве о местном самоуправлении, но лишь в ст. 28 Закона № 131-ФЗ о публичных слушаниях (здесь речь идет о «жителях», «населении», но не о гражданах).

Используется также идея об обязанностях жителей (ст. 17, ч. 2) при описании полномочия органов поселений и городских округов принимать решение о привлечении граждан к выполнению социально значимых для поселения и городского округа работ (правда, это участие может быть исключительно на добровольных основах).

Виды и формы участия населения ФРГ в управлении приводятся ниже в виде схем.

[19] Иногда вводят ценз оседлости: от 3 до 6 месяцев.



Субъекты местного самоуправления (внутримуниципиальное участие): опыт ФРГ

«Бюргеры» = граждане общины
(жители как активные участники в реализации местной власти; человек, постоянно проживающий на территории общины и обладающий активным избирательным правом)

«Население общины»
(жители как потребители коммунальных услуг; человек, имеющий жилище на территории)

Формы «внутримуниципального» участия населения в МСУ (ФРГ): конструкция «права–обязанности» субъектов самоуправления

«Население (жители) общины»

Права:
на пользование общинных учреждений;
на получение информации об общественно значимых делах общины и на соучастие в решении муниципальных задач;
на участие в собраниях жителей;
на обращение с вопросами в представительный орган общины, а также на участие в слушаниях, организуемых представительным органом общины;
на обращение с инициативой рассмотрения определенного вопроса ее представительным органом (в РФ – обращение, заявление, жалобы, предложения жителей)

Обязанности:
нести расходы в связи с принадлежностью к общине

«Бюргеры» = граждане общины

Права жителя
+ избирательное право;
+ право на участие в гражданской инициативе (в РФ – правотворческая инициатива);
+ право на участие в референдуме;
+ право стать «почетным гражданином города N»

Обязанности жителя
+ обязанность…
осуществления в интересах общины в течение длительного времени и на общественных началах:
определенных управленческих функций (дел);
иной общественно значимой деятельности

«ДЕСЯТЬ ЗАПОВЕДЕЙ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»

ТЕЗИСЫ ВЫСТУПЛЕНИЯ Д.Н. КОЗАКА[20] НА ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЯХ 10 ОКТЯБРЯ 2002 г. (подготовлены Ю.А. Гурманом по стенограмме парламентских слушаний)

Развивать местное самоуправление, сделать его цивилизованным, доступным, самостоятельным для граждан.

Развить инстинкт самоорганизации у граждан.

Помочь создать элементы гражданского общества, которые способны эффективно контролировать государственную и муниципальную власть,

[20] Д.Н. Козак – министр регионального развития. В 2002 г. – заместитель главы Администрации Президента РФ, руководитель Комиссии при Президенте РФ по разграничению полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти Российской Федерации.

создать законодательные, юридические механизмы, которые позволяют за счет четкости правил контролировать деятельность всех органов публичной власти не с политической, а с законодательной точки зрения.

Уйти от принципа: будем всеми командовать, выдадим всем денег под расписку столько, сколько они хотят, и будем давать административные указания, что им делать каждый день в своей деревне, создать децентрализованную систему для быстрого и эффективного решения проблем там, где они возникают.

Децентрализировать власть, с одной стороны, и повысить политическую и юридическую ответственность всех уровней публичной власти за выполнение возложенных на них задач – с другой. Взаимоотношения субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления должны быть точным отражением взаимоотношений Федерального центра с субъектами Федерации. Одинаковые принципы межбюджетных отношений, правового регулирования полномочий органов местного самоуправления.

Закрепить за МСУ перечень собственных полномочий – вопросов местного значения. Установить гарантии невмешательства вышестоящих уровней публичной власти в эти собственные полномочия. Отказаться от детального регулирования этих полномочий.

Установить категорический запрет на то, чтобы федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации определяли объемы расходов по вопросам местного значения органов местного самоуправления. При наделении государственными полномочиями ввести в правило, что в этом же законе в обязательном порядке должны быть предусмотрены нормативы выделения целевых субвенций каждому муниципалитету на осуществление этих функций.

Ввести в правило, что если федеральный законодатель либо законодатель субъекта Российской Федерации хочет увеличить объем собственных полномочий муниципалитета, т.е. вопросов местного значения, одновременно должны быть внесены изменения в Бюджетный кодекс, в котором необходимо предусмотреть дополнительные собственные доходные источники местного бюджета.

Ввиду отсутствия достаточно развитых институтов гражданского общества, которые сегодня могут эффективно контролировать власть, создать законодательные механизмы ответственности и контроля, прежде всего за распоряжение общественными финансами.

Обеспечить самостоятельность органов МСУ в пределах своих полномочий самостоятельно распоряжаться своими ресурсами, самостоятельно

выбирать в рамках этих полномочий свои приоритеты, но при этом исключить возможность тратить общественные финансы, деньги налогоплательщиков на те функции, которые не предусмотрены для соответствующего уровня публичной власти. Детально отрегулировать этот вопрос в законе. Нецелевое (не предусмотренное законом для МСУ) использование средств должно караться законом.

И.В. Стародубровская,
М.Ю. Славгородская

МОНИТОРИНГ ХОДА РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ[1]

ВВЕДЕНИЕ

Изначально идеология и концепция реформирования местного самоуправления, изложенные в Федеральном законе № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вызвали неоднозначную реакцию в рамках экспертного сообщества. Критика законодательства была связана с его чрезмерной жесткостью, противоречивостью, тенденцией к огосударствлению местного самоуправления. Кризис внедрения муниципальной реформы в середине 2005 г., когда в Государственную думу группой депутатов была внесена поправка (так называемая поправка Гришанкова), предусматривающая откладывание сроков проведения муниципальной реформы, лишь подтвердил существование значительных трудностей, связанных с предлагаемыми подходами к преобразованию механизмов местного самоуправления. Кризис разрешился в пользу сторонников откладывания реформы. В несколько смягченном виде предложенная поправка была принята 21 сентября 2005 г. Изменения, внесенные в Закон № 131-ФЗ, предусматривали установление до 1 января 2009 г. переходного периода, в рамках которого применительно к вновь образованным муниципальным образованиям субъекты Федерации могли самостоятельно устанавливать разграничение вопросов местного значения и доходных источников между муниципальными районами и поселениями и тем самым в значительной степени определять темпы и направления реализации муниципальной реформы.

[1] При подготовке данной статьи использовались материалы Н. Мироновой и Т. Летуновой.

Возможны две интерпретации причин кризиса, приведшего к откладыванию реформы. В соответствии с первой, являющейся широко распространенной, эти причины лежат на поверхности и связаны, с одной стороны, с неготовностью ряда предпосылок реформы, а с другой – с ошибками в решении некоторых достаточно важных, хотя и частных вопросов проведения преобразований. Обычно обращали внимание на следующие причины откладывания реформы:

недостаточность правового обеспечения реформы, особенно в сфере имущественных отношений;

неправильное распределение доходных источников между различными уровнями власти, что не позволяет финансово обеспечить решение вопросов местного значения в подавляющем большинстве муниципальных образований;

дефицит квалифицированных кадров, материального и финансового обеспечения для решения вопросов местного значения во вновь созданных сельских поселениях;

риски, связанные с параллельным проведением муниципальной реформы и других реформ – налоговой (в части земельного налога), жилищной и т.п.;

неготовность ряда институциональных механизмов, предполагаемых Законом № 131-ФЗ (например отсутствие регистрации муниципальной собственности, незавершенность земельной реформы, неготовность налоговой службы работать с муниципалитетами поселенческого уровня и т.п.).

Если рассматривать трудности с реализацией муниципальной реформы в подобном контексте, то, действительно, большинство возникающих проблем со временем должны смягчиться либо сойти на нет, а ошибки могут быть исправлены. Поэтому растягивание сроков реализации реформы представляется вполне обоснованной стратегией.

Однако возможна и другая интерпретация, связывающая кризис муниципальной реформы с глубинными противоречиями, заложенными в ее сущности. В этом случае многие осложнения, проявляющиеся на поверхности, могут рассматриваться как отражение глубинных проблем, связанных с недоработанностью концептуальных положений Закона № 131-ФЗ и их недостаточной адаптивностью к долгосрочным институциональным ограничениям, существующим в обществе.

Так, не очевидно, что жесткие финансовые и кадровые ограничения, выявившиеся во многих поселениях, являются кратковременной и преходящей проблемой. Вполне возможно, что они отражают нежизнеспособность

попыток распространения двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления на всю территорию страны, являющейся одним из базовых элементов концепции муниципальной реформы. В условиях неизбежных изменений в системе расселения, связанных с дальнейшим стягиванием населения из депрессивных в экономически развивающиеся территории (в так называемые точки роста), усиление потенциала развития одних поселений может происходить за счет ослабления и даже замирания жизни в других. Тем самым для части муниципальных образований проблемы, выявленные на настоящий момент, могут со временем не только не ослабнуть, но даже усугубиться. Этот в своей основе объективный процесс не был учтен при разработке концепции муниципальной реформы.

Повсеместное распространение местного самоуправления на территории страны характерно, в первую очередь, для достаточно компактных, густонаселенных европейских стран. Ситуация в государствах с большой территорией и неравномерной плотностью населения может быть существенно иной. Так, например, в канадской провинции Британская Колумбия муниципальные образования созданы лишь на 1% территории. Очевидно, что возникающие здесь ограничения характерны в основном для муниципалитетов поселенческого типа – достаточно крупные территориальные структуры вполне приспособлены к предоставлению муниципальных услуг на территориях с низкой плотностью населения.

Еще более очевидны возникающие концептуальные проблемы, если рассмотреть предусмотренные реформой местного самоуправления финансовые механизмы. Возможность в рамках этих механизмов обеспечить самофинансирование значительной доли муниципальных образований изначально является иллюзией.

Муниципалитетам гарантированы два основных источника дохода – местные налоги и отчисления от федеральных налогов и сборов. При этом количество местных налогов ограничено двумя налогами – на имущество физических лиц и земельным налогом, причем оба закреплены за поселенческим уровнем. Их доля в общих доходах муниципальных образований в большинстве случаев невелика. Самостоятельность муниципальных образований в регулировании данных налогов существенно ограничена: на федеральном уровне установлены пределы изменения налоговых ставок, широкий перечень налоговых льгот. Кроме того, для методов оценки налоговой базы по данным налогам характерны серьезные недостатки, корректировать которые на местном уровне не представляется возможным. На уровне муниципальных районов возможно регулирование некоторых

параметров налога на вмененный доход – специального налогового режима, установленного для малого бизнеса. Однако это не может существенно повлиять на получаемые доходы.

Что касается отчислений от федеральных налогов и сборов, то в условиях значительных различий в экономическом развитии муниципальных образований их роль может быть существенна только для муниципалитетов с наиболее развитой налоговой базой, главным образом для крупных городов. Если же с помощью единых нормативов отчислений, установленных на федеральном уровне, пытаться решать проблему основной массы муниципальных образований, возникнут существенные диспропорции: финансово обеспеченные муниципалитеты получат в этих условиях значительные дополнительные доходы, что ограничит возможности финансового выравнивания муниципальных образований с менее благоприятной ситуацией. Аналогичная ситуация складывается и при установлении единых нормативов отчислений на региональном уровне. При этом предварительные оценки показывают, что механизм отрицательного трансферта, снижая стимулы к наращиванию налоговой базы в наиболее финансово обеспеченных муниципальных образованиях, не способен существенно повлиять на решение данной проблемы.

Таким образом, предлагаемый в рамках реформы финансовый механизм не мог обеспечить значительный уровень собственных доходов основной массе муниципалитетов. Соответственно, изначально предполагалось, что в финансировании большей части муниципальных образований финансовая помощь неизбежно будет играть существенную роль.

Обеспечить бездотационность большего числа муниципалитетов возможно в случае, если строить финансовую систему на основе местных налогов, позволяющих гибко подстраивать доходы бюджетов под уровень необходимых расходов. При этом права муниципальных образований в регулировании местных налогов необходимо значительно расширить, сняв ограничения на регулирование налоговой ставки и, возможно, позволив влиять на отдельные параметры налоговой базы. Подобный механизм финансирования муниципальных образований существует, например, в Канаде, где доля грантов провинций в доходах местных бюджетов в целом снизилась с 45,7% в 1990 г. до 17,9% в 2000 г. Основным налоговым доходом является налог на недвижимость, доходы от которого составляют около половины доходов бюджетов канадских муниципалитетов. В большинстве провинций ставку данного налога муниципальные образования устанавливают самостоятельно.

Однако очевидно, что подобная реформа в России столкнулась бы с серьезными политическими трудностями. Она привела бы к существенной дифференциации уровня налогообложения в различных муниципальных образованиях, причем с большой вероятностью потребность в наиболее высоких налогах возникла бы в муниципалитетах с ограниченной экономической базой, где уровень жизни населения и так достаточно низок. Кроме того, она еще более усилила бы дифференциацию в предоставлении муниципальных услуг, что в стране со столь большими контрастами вряд ли было бы воспринято как социально приемлемое решение. Тем самым в условиях существующих объективных ограничений предложенная общая модель финансирования муниципальных образований во многом является безальтернативной, и совершенствовать финансовые механизмы придется в ее рамках.

Массовое недовольство финансовыми механизмами в ходе муниципальной реформы объяснялось и еще одним концептуальным противоречием, заложенным в ее основу. Достаточно жесткое регулирование перечня вопросов местного значения и территориальных основ местного самоуправления сопровождалось отсутствием каких-либо существенных гарантий по финансовой поддержке местных бюджетов. Между тем, если государство определяет территорию и полномочия муниципального образования, было бы логично, чтобы оно брало на себя какие-либо обязательства по финансовому обеспечению данных полномочий. Однако законодательством никакие подобные обязательства не предусмотрены. Субъекты Федерации сами определяют, какой объем средств они готовы направить на финансовую помощь и софинансирование расходов муниципальных образований. По вопросам местного значения на местном уровне должны устанавливаться муниципальные стандарты и нормативы финансирования расходов исходя из сложившихся бюджетных ограничений. Таким образом, в законодательстве заложена возможность существенной дифференциации в уровне муниципальных услуг как в различных регионах, так и в рамках одного субъекта Федерации.

Подобный либеральный подход к организации системы финансирования плохо сочетается с детальным централизованным регулированием других аспектов деятельности муниципальных образований. Если ставка делается на заинтересованность муниципалитетов в росте собственных доходов и оптимизации расходов, то государство должно дать достаточную степень свободы при формировании либо компетенции муниципальных образований, либо территории (что представляется более предпочтительным). В

отсутствие подобной свободы противоречие между регулированием механизмов финансирования и других аспектов деятельности муниципальных образований неизбежно будет проявляться в достаточно острых формах.

Тем самым, судя по всему, финансовые проблемы муниципальных образований не являются временными, а вытекают из самой концепции реформы. Жесткий, унифицированный вариант формирования территории и полномочий муниципалитетов неизбежно вызывает и будет вызывать усиление иждивенческих настроений при решении вопросов финансирования муниципальных образований, возрождение подходов, связанных с финансовыми гарантиями на основе «единых социальных стандартов» и других патерналистских механизмов, что вступает в конфликт с идеями, заложенными в основу реформы.

Наконец, запаздывание федерального регулирования по вопросу безвозмездного перераспределения собственности между различными уровнями власти также определялось не только недоработками федеральных чиновников, но как техническими, так и политическими сложностями данного процесса, его высокой конфликтностью. Так, в сфере здравоохранения разделение полномочий по оказанию первичной и специализированной медико-санитарной помощи между различными уровнями власти чрезвычайно осложнило вопросы перераспределения собственности, поскольку данные виды медицинской помощи обычно оказывались в рамках одних и тех же учреждений. Что касается сосредоточения всех форм социального обеспечения и социальной защиты населения на региональном уровне, то это требовало изъятия из муниципальной собственности и тех объектов, которые были построены при активном участии населения и с привлечением его средств. В целом также неочевидно, что механизм безвозмездной передачи собственности вписывается в принятую в России конструкцию правовых отношений собственности.

Таким образом, большая часть проблем с течением времени будет сохраняться, а некоторые из них могут и обостриться. Очевидно, что в этом случае адаптация системы к новым условиям функционирования неизбежно должна потребовать внесения существенных изменений в саму базовую модель муниципальной реформы.

В то же время нельзя полностью возложить ответственность за откладывание муниципальной реформы на объективные факторы, будь то проблемы переходного периода либо концептуальные пороки реформы как таковой. Очевидно, что важную роль в инициировании такого решения сыграли политические интересы региональных элит. В период принятия

Закона № 131-ФЗ, в условиях политического давления федерального центра, региональные элиты не высказывались открыто против нового муниципального законодательства. Однако это законодательство во многом не соответствовало их интересам, поскольку вело к усилению децентрализации бюджетных средств и собственности, появлению новых субъектов политического процесса, наличие которых необходимо будет учитывать при проведении региональной политики. Особенно остро данные проблемы стояли в регионах, где в пользу поселений должны были отойти достаточно ценные ресурсы, в частности дорогая земля, за которую мог взиматься большой земельный налог. За стремлением к торможению реформы стояли не только технические трудности, но и политические интересы. Это суждение подтверждается и тем, что достаточно сумбурный процесс внесения поправок в разграничение полномочий на муниципальном уровне явно связан не только с адаптацией реформы к потребностям практики, но и не в меньшей степени с лоббистским давлением региональных элит.

Все вышеизложенное делает очевидным чрезвычайную важность мониторинга хода и результатов реализации реформы местного самоуправления в российских регионах. Это связано со следующими факторами:

регионализация хода муниципальной реформы, существенные региональные различия в механизмах преобразований;

возможность искажения региональной информации о ходе реформы для поддержания лоббистских интересов, а также формирования имиджа активных реформаторов у федерального центра;

необходимость выявить, какие институциональные факторы ограничивают реализацию муниципальной реформы в краткосрочной, а какие в долгосрочной перспективе;

необходимость выявления лучших практик реализации муниципальной реформы и решения вопросов местного значения, особенно на уровне поселений.

Поскольку сроки реализации реформы еще недостаточны для каких-либо глобальных выводов, в рамках статьи будут затронуты лишь отдельные результаты мониторинга хода реформы, в том числе:

результаты реформы территориальной организации местного самоуправления;

разграничение полномочий по решению вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями;

динамика управленческих расходов в связи с реализацией муниципальной реформы.

РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Общие результаты реформы. По данным Минрегионразвития России, на 1 октября 2005 г. в Российской Федерации были установлены границы и определен статус 24510 муниципальных образований, в том числе 520 городских округов, 1819 муниципальных районов, 20109 сельских и 1826 городских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований[2, 3]. Таким образом, в результате реформы число муниципальных образований в целом по стране возросло почти в 2 раза: с 12, 6 до 24,5 тыс.

Анализ показал, что в 11 регионах в результате проведения реформы местного самоуправления число муниципальных образований незначительно уменьшилось; в 17 регионах оно осталось на дореформенном уровне или выросло несущественно (меньше чем на 10%); в 29 регионах рост числа муниципальных образований составил от 3 до 10 раз, в 18 регионах – более чем в 10 раз (табл. 1).

Незначительный рост числа муниципальных образований в ряде регионов связан с тем, что до 2003 г. во многих субъектах РФ формально существовала поселенческая или двухуровневая модель организации местного самоуправления, при которой поселения (поселки городского типа, сельсоветы, волости, города районного значения и иные территориально-административные единицы) имели статус самостоятельных муниципальных образований. По данным Комитета Государственной думы по вопросам местного самоуправления, поселенческая модель территориальной организации местного самоуправления была реализована в 11 регионах, двухуровневая – в 19 регионах. На практике поселения в этих регионах в большей части не являлись в полной мере самостоятельными муниципальными образованиями, не обладали такими основополагающими признаками муниципального образования, как наличие местного бюджета и муниципальной собственности.

---

[2] Вопросы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Аналитический вестник. М., Комитет Государственной думы по вопросам местного самоуправления. Вып. 4. 2005. С. 110.

[3] Данные цифры не учитывают число муниципальных образований в республике Ингушетия, где на 1 октября 2005 г. границы муниципальных образований установлены не были.

Таблица 1

Группировка субъектов РФ в зависимости от увеличения числа муниципальных образований и субъектов межбюджетных отношений в результате муниципальной реформы

Показатель	Число субъектов РФ	
	Муниципальные образования	Субъекты межбюджетных отношений*
Снижение по сравнению с дореформенным уровнем	11	0
Дореформенный уровень	18	5
Рост не более чем в 3 раза	9	6
Рост от 3 до 10 раз	29	43
Рост более чем в 10 раз	18	30

* В связи с отсутствием данных о наличии муниципальных бюджетов до начала реформы 2003–2006 гг. из выборки исключен Агинский Бурятский автономный округ.

Источники. Вопросы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления // Аналитический вестник; Под. ред. С. Мокрого. М., Комитет Государственной думы по вопросам местного самоуправления. 2002. № 8; Вопросы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ // Аналитический вестник. М., Комитет Государственной думы по вопросам местного самоуправления. Вып. 4. 2005. Законы о региональных бюджетах на 2004 г.

Анализ изменения числа муниципальных образований по сравнению с числом ранее существовавших участников межбюджетных отношений на муниципальном уровне показал, что в Российской Федерации в результате муниципальной реформы число самостоятельных участников межбюджетных отношений должно увеличиться в 5,7 раза. При этом существенно данный показатель вырос в 23 из 30 регионов, где до принятия закона была двухуровневая или поселенческая модель организации местного самоуправления. В среднем по этим регионам число потенциальных субъектов межбюджетных отношений[4] на муниципальном уровне возросло в 11 раз по сравнению с дореформенным уровнем, при этом в одном регионе чис-

[4] Поскольку на протяжении переходного периода не во всех муниципальных образованиях поселенческого уровня формируются местные бюджеты, в данном случае более корректно говорить о потенциальных участниках межбюджетных отношений.

ло потенциальных участников межбюджетных отношений возросло в 3,6 раза, в 10 регионах – от 5 до 10 раз, в 12 регионах – более чем в 10 раз. В оставшихся семи регионах число субъектов межбюджетных отношений осталось на дореформенном уровне. В результате, как видно из табл. 1, в целом по стране только в пяти регионах число потенциальных субъектов межбюджетных отношений осталось на дореформенном уровне, в шести – возросло менее чем в 3 раза. В остальных 73 регионах, включенных в анализ, этот показатель вырос более чем в 3 раза, в том числе 30 регионах число субъектов межбюджетных отношений выросло более чем в 10 раз.

Как видно, число потенциальных субъектов межбюджетных отношений в подавляющем большинстве субъектов РФ выросло гораздо существеннее, чем номинальное количество муниципальных образований.

Анализ политики региональных властей по созданию поселений. Значительные различия в политике органов государственной власти по определению территорий сельских поселений наблюдались в субъектах РФ с разными моделями территориальной организации местного самоуправления, сложившимися до начала реформы. В частности, практически во всех 30 регионах, где ранее существовала поселенческая или двухуровневая модель, статус городских и сельских поселений получила большая часть территорий, имевших статус поселенческих муниципальных образований по Закону № 154-ФЗ.

При этом из 11 регионов с поселенческой моделью в шести статус поселений получили все ранее существовавшие поселенческие муниципалитеты; таким образом, число муниципалитетов этого уровня в соответствующих регионах не изменилось. В остальных пяти регионах были проведены определенные преобразования в сфере территориальной организации местного самоуправления, однако существенного изменения (увеличения/уменьшения) числа муниципальных образований не произошло: в трех регионах число поселений уменьшилось не более чем на 10%, в двух регионах – увеличилось, но не более чем на 15%.

Аналогичную политику по установлению границ сельских и городских поселений проводили и власти регионов, где формально существовала двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления. В большинстве регионов этой группы число поселений практически не изменилось по сравнению с предыдущим периодом развития местного самоуправления. В трех регионах число поселений выросло по сравнению с предыдущим периодом не более чем на 10%, в двух регионах осталось без изменений, в 11 регионах незначительно уменьшилось (не больше чем на

10%). Нетипичной была ситуация в трех регионах этой группы (Магаданской, Брянской и Владимирской областях), где снижение числа поселенческих муниципалитетов составило более 20%.

В регионах с районной моделью организации местного самоуправления можно выделить два принципиально разных подхода к разграничению территорий административных районов на территории поселений.

Первый подход заключался в том, что сельские поселения создавались на базе ранее действовавших субмуниципальных структур – сельских администраций, которые являлись территориальными подразделениями администраций районов. Сельские администрации действовали, как правило, во всех сельсоветах на территории муниципального района. При таком подходе не учитывались финансово-экономический и управленческий потенциалы территорий. Если границы отдельных сельсоветов претерпевали изменения, то это было связано с выполнением требования федерального законодательства о пешеходной доступности административного центра поселения для жителей всех входящих в него населенных пунктов, необходимостью учета исторически сложившейся системы взаимосвязей между различными населенными пунктами и тому подобными причинами.

Второй подход исходил из стремления обеспечить максимально возможную самостоятельность органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения. Для этих целей при установлении границ учитывались не только формальные критерии, определенные федеральным законом, но и финансово-экономический потенциал территорий, их обеспеченность транспортной и социальной инфраструктурой, необходимой для решения вопросов местного значения поселений. В регионах, применявших такой подход к территориальной организации местного самоуправления, наблюдается существенное сокращение числа муниципальных образований поселенческого уровня по сравнению с числом субмуниципальных структур, существовавших ранее на этой территории. В этих условиях в меньшей степени увеличиваются расходы на административно-управленческий аппарат, повышается потенциал поселений по решению вопросов местного значения. Тем не менее далеко не везде в результате проведения такой политики по установлению границ поселений удалось обеспечить финансовую самостоятельность органов местного самоуправления, что связано с низким уровнем экономического развития территорий и существенной неравномерностью распределения налоговой базы по территории регионов.

В ряде регионов тот или иной подход явно превалировал, в других различные модели использовались в разных районах. В результате в регионах с районной моделью организации местного самоуправления произошли следующие изменения числа поселений по сравнению с числом ранее существовавших субмуниципальных структур: в шести из 56 регионов число поселений незначительно возросло (не более чем на 10%) либо осталось на дореформенном уровне, в 13 регионах снизилось не более чем на 10%, в 29 регионах снижение составило от 10 до 50%.

Наиболее активную политику в данной сфере проводили четыре региона. В Тульской, Ярославской, Ульяновской областях и Коми-Пермяцком округе число сельских поселений составило от 50 до 80% от числа ранее существовавших субмуниципальных структур. Кроме того, в четырех регионах сокращение числа поселений составило более 80%. К этой группе регионов относятся либо регионы с большими межселенными территориями (Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО), либо регионы, где двухуровневая модель организации местного самоуправления не была реализована в полной мере (Калининградская, Свердловская и Сахалинская области).

Необходимо отметить, что в отдельных регионах объединение административно-территориальных единиц при установлении границ поселений не было новым процессом – по сути, им была законодательно закреплена система управления территориями, уже сложившаяся на практике. Такая ситуация наблюдалась, например, в Калужской и Ленинградской областях. В ряде административных районов этих субъектов РФ создавались так называемые объединенные администрации, при создании которых упразднялись субмуниципальные структуры в каждом конкретном сельсовете и создавался единый орган управления, в ведении которого находилась объединенная территория нескольких сельсоветов. При этом административно-территориальное деление районов оставалось прежним: границы сельсоветов не изменялись.

Примером достаточно грамотной реализации стратегии территориальных преобразований, связанной с объединением территорий субмуниципальных структур, является Тверская область, где количество муниципальных образований поселенческого уровня сократилось по сравнению с числом субмуниципальных структур примерно в 2 раза. Территориальная структура местного самоуправления на территории области разрабатывалась следующим образом. Для обеспечения реформы местного самоуправ-

ления была сформирована рабочая группа по разработке предложений по правовому регулированию в области местного самоуправления во главе с заместителем губернатора области. В рабочую группу вошли представители областной администрации (территориального и правового управлений аппарата губернатора области, департамента финансов), депутатского корпуса, консультанты. В частности, данная рабочая группа занималась вопросами территориальной структуры местного самоуправления. Предложения по установлению границ поселений формировались на уровне муниципальных районов. При этом наряду с численностью населения и расстоянием от населенных пунктов до центра поселения обоснование территориальной структуры должно было включать вопросы транспортной доступности, инфраструктурной обеспеченности, наличия экономической базы. Учитывались также исторически сложившиеся связи.

На уровне районов новая территориальная структура разрабатывалась с привлечением глав сельских округов. Взаимодействие с населением в различных районах было организовано по-разному. В некоторых районах сходы граждан проводились только в том случае, если возникала конфликтная ситуация (например в деревнях, прилегающих к г. Бежецку, где при включении их в состав городского поселения население теряло льготы, характерные для сельской местности). В других практически все решения по преобразованию территориальной структуры обсуждались на сходах. Предложения по поселенческой структуре принимались на собрании депутатов района. Таким образом, районный актив был информирован и принимал определенное участие в выработке решений по реализации нового муниципального законодательства, хотя базовые варианты решений разрабатывались руководством районной администрации.

Результаты группировки регионов по степени распространенности практики объединения территорий при создании сельских поселений приводятся в табл. 2.

Таблица 2

Группировка регионов с районной моделью организации местного самоуправления по степени распространенности практики объединения субмуниципальных структур при создании сельских поселений

Изменение числа поселений по сравнению с числом ранее действовавших субмуниципальных структур	Число регионов	Доля от общего числа регионов в группе, %
Рост (не более 10%) или дореформенный уровень	6	10,7
Снижение не более чем на 10%	13	23,2
Снижение от 10 до 50%	29	51,8
Снижение от 50 до 80%	4	7,1
Снижение более чем на 80%	4	7,1
И т о г о	56	–

Политика регионов по наделению муниципальных образований статусом городского округа. При анализе стратегии регионов по наделению городских поселений статусом городского округа особое внимание уделялось следующим моментам.

Во-первых, политике регионов по отношению к городам областного значения, которые в большинстве своем являются крупнейшими городами регионов с наиболее развитой экономической базой и социальной инфраструктурой.

Во-вторых, отношению региональных властей к городам, имевшим статус самостоятельных муниципальных образований по ранее действующему законодательству о местном самоуправлении, у органов власти которых имелся опыт решения вопросов местного значения; их перечень по закону 1995 г. был даже несколько шире перечня, установленного Законом № 131-ФЗ.

Проведенный анализ позволил разделить все субъекты РФ на несколько групп в соответствии с политикой органов государственной власти по созданию городских округов. Результаты группировки регионов в зависимости от этой политики представлены в табл. 3.

Таблица 3

Группировка регионов в зависимости от их политики по наделению городских поселений статусом городского округа*

Группа	Характеристика политики регионов по наделению территорий статусом городского округа	Число регионов в группе
1	Городскими округами стали только города областного значения, имевшие статус самостоятельных муниципальных образований по закону 1995 г.	45
2	Городские округа созданы не только на территориях ранее действовавших муниципальных образований – городов областного значения, но и на территориях городов районного значения	2
3	Статуса городского округа лишены ранее действовавшие муниципальные образования	17
4	Городскими округами стали города областного значения, ранее не имевшие статуса муниципального образования	2
5	Городские округа создаются на территории сельских районов	7
6	На территории городов областного значения создаются муниципальные районы	2

* Всего в исследование было включено 67 регионов, по которым в общедоступных информационных и правовых базах на момент проведения исследования содержалась необходимая информация. Общая сумма регионов в таблице равна 75 – в связи с тем, что отдельные регионы были включены одновременно в несколько групп (например, в Мурманской области на территории одного из сельских районов создан городской округ, вместе с тем один из городов областного значения стал муниципальным районом. В результате Мурманская область включена как в пятую, так и в шестую группу).

В первую группу вошли регионы, которые наделили статусом городского округа все города областного значения, имевшие статус муниципального образования до начала муниципальной реформы 2003 г. Эта группа является наиболее многочисленной, в нее входят 45 из 67 регионов, включенных в исследование. При этом в значительной части регионов, вошедших в эту группу, городскими округами стали все города областного значения, поскольку все они ранее были муниципальными образованиями (25 из 45 регионов), в остальных – только отдельные города.

Ко второй группе были отнесены Брянская область и Республика Коми, в которых к началу реформы статус муниципального образования

имели не только города областного значения, исторически не включавшиеся в административные районы, но и города районного значения. При этом вопросы местного значения, собственность и доходные источники между муниципалитетами разного уровня не разграничивались. Все эти муниципальные образования получили статус городских округов в соответствии с Законом № 131-ФЗ (ч. 3, ст. 84).

Третью группу составили регионы, в которых часть городских поселений, ранее имевших статус муниципальных образований, не получила статуса городского округа. При этом в пяти регионах статуса городского округа были лишены только города районного значения и поселки; в 12 регионах – города областного значения.

В результате не получили статус городского округа 52 города областного значения, которые ранее были территориями самостоятельных муниципальных образований. При этом большая часть из них являются достаточно крупными городами, у которых есть возможность решать вопросы местного значения городского округа: имеются значительный управленческий потенциал, развитая инфраструктура, достаточная налоговая база. Наиболее крупными городами, относящимися к данной категории, являются Ангарск (245,5 тыс. человек) Иркутской области, Гатчина (88,4 тыс. человек) Ленинградской области, Нерюнгри (65,8 тыс. человек) Республики Саха (Якутия), Белореченск (60,3 тыс. человек) и Лабинск (62,9 тыс. человек) Краснодарского края.

Четвертая группа состоит всего из двух регионов – Приморского края и Ярославской области. В этих регионах отдельные города областного значения впервые стали самостоятельными муниципальными образованиями в соответствии с законодательством о местном самоуправлении 2003 г. До этого они были включены в административные районы в качестве административных центров; соответственно, решали вопросы местного значения на территории этих городов органы власти района.

В Приморском крае городскими округами стали города областного значения Спасск-Дальний, Уссурийск и Лесозаводск, ранее не имевшие статуса муниципального образования. Тем самым все города областного значения в этом регионе стали городскими округами.

В Ярославской области, в соответствии с первой редакцией закона, устанавливающего границы и статус муниципальных образований, статусом городских округов наделялись только города Ярославль и Переславль-Залесский[5]. Остальные города областного значения, как и ранее, включались

[5] Закон Ярославской области от 21 декабря 2004 г. № 65-з «О наименованиях, границах и статусе муниципальных образований Ярославской области» (первоначальная редакция).

в состав муниципальных районов. Однако активное сопротивление этому решению жителей Рыбинска, инициировавших судебные разбирательства по вопросу наделения города статусом городского округа, привели к тому, что региональные власти были вынуждены изменить свое первоначальное решение и наделить этот город статусом городского округа.

Пятую и шестую группы составляют регионы, которые, используя несовершенство федерального законодательства, пошли на фактическое искажение логики муниципальной реформы. В частности, в пятую группу были включены регионы, в которых городские округа создавались на базе сельских районов. В шестую – регионы, наделившие города областного значения с подведомственной им территорией статусом муниципального района.

Практика создания городских округов на базе сельских районов получила достаточно широкое распространение в ряде регионов. Стремясь сохранить ранее существовавшую районную модель организации местного самоуправления, региональные власти Калининградской, Сахалинской и Свердловской областей на большей части территории региона наделили бывшие административные районы статусом городских округов. В ряде других регионов данная практика применялась в отдельных случаях.

И, наконец, шестая группа – регионы, создавшие на территории отдельных городов не городские округа, а муниципальные районы. Примеры такой политики продемонстрировали региональные власти Мурманской и Челябинской областей. В Мурманской области статус муниципального района получил город областного значения Кандалакша с подведомственной территорией. В Челябинской области – города Еманжелинск, Пласт и Коркино. Особенностью этих городов являлось то, что на подведомственной им территории располагались поселки городского типа. В результате проведенных реформ города получили статус городских поселений наравне с некогда подведомственными им поселками. Соответственно, в каждом из этих городов было создано два уровня власти: органы управления муниципального района и городского поселения.

ТЕМПЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ И РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ РАЙОНАМИ И ПОСЕЛЕНИЯМИ

Законодательство субъектов Федерации. В соответствии с Законом № 129-ФЗ от 12.10.2005, срок вступления в силу Закона № 131-ФЗ был отложен до 1 января 2009 г. До этой даты – переходный период – регионы ежегодно устанавливают своими законами порядок решения вопросов местного значения вновь созданными поселениями, включая объем закрепленных за поселениями полномочий, организацию финансирования решения вопросов местного значения и т.п.

Анализ регионального законодательства в данной сфере на 2006 г. позволил выделить четыре группы регионов с точки зрения темпов и масштабов реализации муниципальной реформы:

регионы, в которых, в соответствии с региональным законодательством, муниципальная реформа реализуется в полном объеме с 1 января 2006 г.;

регионы, в которых часть вопросов местного значения всех вновь созданных поселений закреплена за муниципальными районами. К этой группе можно отнести 26 регионов. При этом вновь созданным поселениям в 2006 г. было передано от трех до 24 вопросов местного значения;

регионы, установившие различные темпы реализации муниципальной реформы для разных групп вновь созданных поселений. К данной группе относятся девять регионов;

регионы, фактически не приступившие к реализации муниципальной реформы в 2006 г. и передавшие все вопросы местного значения поселений на уровень муниципальных районов. Такой политики придерживались три региона.

По официальным данным Министерства регионального развития РФ, в 2006 г. полностью внедрили муниципальную реформу 46 регионов. Однако результаты исследования данного вопроса не полностью совпадают с официальным перечнем. Как видно из табл. 4, 41 из 46 регионов в данном списке совпадают. Пять регионов по результатам проведенного исследования были исключены из официального перечня. К ним относятся города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, поскольку Закон № 131-ФЗ фактически на них не распространяется и говорить о внедрении реформы в них можно с большой долей условности. Кроме того, исключены Тюменская и Сахалинская области, так как, по имеющейся информа-

ции, включение данных регионов является ошибочным. Законодательство Сахалинской области не подтверждает, что на данной территории реформа реализована полностью – фактически все полномочия поселений на 2006 г. были переданы муниципальным районам. Что касается Тюменской области, то там ситуация является более сложной. Формально, исходя из анализа законодательства, можно заключить, что регион полностью внедряет реформу местного самоуправления в 2006 г. Однако 24 апреля 2005 г., одновременно с муниципальными выборами, в поселениях Тюменской области был проведен референдум, по результатам которого все поселения передали муниципальным районам решение 16 вопросов местного значения. Тем самым есть все основания для того, чтобы не рассматривать данный регион как полностью внедривший муниципальную реформу. Что касается Таймырского автономного округа, то он был исключен по причине его объединения с Красноярским краем.

Таблица 4

Сопоставление данных минрегионразвития РФ и данных, полученных по результатам исследования, по перечню регионов, полностью внедривших муниципальную реформу в 2006 г.

Информация Минрегиона РФ	Информация ИЭПП
1. Курская обл.	1. Курская обл.
2. Орловская обл.	2. Орловская обл.
3. Тамбовская обл.	3. Тамбовская обл.
4. Ненецкий автономный округ	4. Ненецкий автономный округ
5. Кабардино-Балкарская Республика	5. Кабардино-Балкарская Республика
6. Республика Калмыкия	6. Республика Калмыкия
7. Карачаево-Черкесская Республика	7. Карачаево-Черкесская Республика
8. Республика Северная Осетия–Алания	8. Республика Северная Осетия–Алания
9. Пензенская обл.	9. Пензенская обл.
10. Курганская обл.	10. Курганская обл.
11. Новосибирская обл.	11. Новосибирская обл.
12. Агинский Бурятский автономный округ	12. Агинский Бурятский автономный округ
13. Эвенкийский автономный округ	13. Эвенкийский автономный округ
14. Воронежская обл.	14. Воронежская обл.
15. Калужская обл.	15. Калужская обл.
16. Костромская обл.	16. Костромская обл.
17. Смоленская обл.	17. Смоленская обл.
18. Вологодская обл.	18. Вологодская обл.
19. Волгоградская обл.	19. Волгоградская обл.

Информация Минрегиона РФ	Информация ИЭПП
20. Ставропольский край	20. Ставропольский край
21. Ростовская обл.	21. Ростовская обл.
22. Республика Марий Эл	22. Республика Марий Эл
23. Республика Мордовия	23. Республика Мордовия
24. Чувашская Республика	24. Чувашская Республика
25. Кировская обл.	25. Кировская обл.
26. Пермский край	26. Пермский край
27. Ульяновская обл.	27. Ульяновская обл.
28. Республика Алтай	28. Республика Алтай
29. Республика Дагестан	29. Республика Дагестан
30. Республика Бурятия	30. Республика Бурятия
31. Республика Тыва	31. Республика Тыва
32. Республика Саха (Якутия)	32. Республика Саха (Якутия)
33. Алтайский край	33. Алтайский край
34. Красноярский край	34. Красноярский край
35. Иркутская обл.	35. Иркутская обл.
36. Омская обл.	36. Омская обл.
37. Читинская обл.	37. Читинская обл.
38. Брянская обл.	38. Брянская обл.
39. Липецкая обл.	39. Липецкая обл.
40. Усть-Ордынский Бурятский АО	40. Усть-Ордынский Бурятский АО
41. Хабаровский край	41. Хабаровский край
42. г. Москва	42. Астраханская обл.
43. г. Санкт-Петербург	43. Ленинградская обл.
44. Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	
45. Тюменская обл.	
46. Сахалинская обл.	

В то же время два региона – Ленинградская и Астраханская области – были дополнительно включены в перечень регионов, полностью внедривших муниципальную реформу. Строго говоря, данное включение является не до конца корректным: и в том, и в другом регионе есть поселения, полномочия которых в 2006 г. ограничиваются региональным законодательством. Тем не менее таких поселений абсолютное меньшинство, в подавляющем большинстве вновь созданных муниципальных образований региональное законодательство предусматривает полноценную реализацию реформы.

Соглашения о передаче полномочий. Однако практика даже тех регионов, которые декларировали полное внедрение муниципальной реформы, демонстрирует, что и в них поселения решают далеко не все вопросы местного значения. Практика заключения соглашений о передаче полномочий

органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов друг другу приобрела широкое распространение как в этих, так и в остальных регионах. Возможность и условия заключения подобных соглашений предусмотрены Законом № 131-ФЗ, причем не в переходных положениях, а в самом «теле» закона (ст. 15). Законодательством предусмотрено, что:

передаваться полномочия могут как от органов местного самоуправления поселений на районный уровень, так и от органов местного самоуправления муниципальных районов – поселениям;

соглашения должны предусматривать финансирование переданных полномочий за счет субвенций, предоставляемых из местных бюджетов муниципальных образований, передавших полномочия, порядок определения ежегодного объема субвенций должен содержаться в соглашении;

соглашения должны предусматривать передачу не вопроса местного значения, а части полномочий органов местного самоуправления по решению того или иного вопроса местного значения;

соглашения должны заключаться на определенный срок;

соглашения должны содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного;

соглашения должны предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашения.

Практически на настоящий момент соглашения стали одним из основных инструментов ограничения компетенции поселений. При этом в подавляющем большинстве случаев соглашения заключаются с нарушением действующего законодательства. Наиболее типичные нарушения сводятся к следующим:

соглашения по сути не являются добровольными (из права превращаются в обязанность). Передача полномочий осуществляется единообразно от всех поселений в рамках муниципального района;

передаются не полномочия, а вопросы местного значения полностью. В результате органы местного самоуправления поселений фактически теряют контроль над решением любого вопроса местного значения, хотя формально продолжают нести ответственность за его решение перед населением. Соответственно, соглашения не предусматривают какого-либо мониторинга и контроля органов местного самоуправления поселений за исполнением переданных муниципальному району полномочий, отчетности районных органов местного самоуправления перед поселениями и т.п. Тем самым на практике не может быть реализовано и положение о финансовых санкциях за неисполнение соглашения;

субвенции на финансирование передаваемых полномочий либо вообще не устанавливаются, либо определяются чисто формально – в сумме, заведомо недостаточной для соответствующей деятельности. Основные расходы по переданным полномочиям осуществляются из бюджета муниципального района. Необходимо отметить, что подобное участие в финансировании переданных по соглашению полномочий вообще не предусмотрено законодательством, в отличие от осуществления переданных государственных полномочий, которые могут софинансироваться из местных бюджетов.

Процедура передачи полномочий также далеко не всегда обеспечивает оптимальное разграничение прав и ответственности между муниципальными районами и поселениями. Например, изучение данного вопроса в некоторых районах Оренбургской области позволило выявить следующее.

Все поселения района заключают соглашения в едином формате, в условиях жесткого административного давления. Вопрос о передаче полномочий решается «с голоса» представительными органами поселений (письменные материалы не раздаются). Голосование происходит списком, а не по каждому отдельному полномочию. Администрация района не представляет отчет о том, каким образом исполнялись переданные полномочия в предшествующий период, какие средства были на это затрачены. Разграничение объектов собственности никоим образом не коррелирует с разграничением полномочий: например, полномочия по коммунальному обслуживанию передаются органам местного самоуправления муниципального района, при этом в муниципальную собственность принимаются котельные[6].

Перечень вопросов местного значения, реально решаемый вновь созданными поселениями и сложившийся как под воздействием регионального законодательства, так и заключенных соглашений, различается от региона к региону, однако наиболее часто органы местного самоуправления поселений осуществляют свои полномочия в следующих сферах:

создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;

сбор и вывоз бытовых отходов и мусора;

благоустройство и озеленение территории поселения;

освещение улиц и установка указателей с названиями улиц и номерами домов;

ритуальные услуги и содержание мест захоронения.

[6] Авторы имели возможность лично присутствовать на заседаниях представительных органов двух поселений Новосергиевского района Оренбургской области, где решались соответствующие вопросы.

В ряде случаев к данным вопросам добавляется также содержание дорог, работа с детьми и молодежью, обеспечение жителей услугами организаций культуры. В подавляющем большинстве случаев на районном уровне централизуются вопросы распоряжения земельными ресурсами. Казначейское исполнение бюджетов поселений также осуществляется на уровне муниципальных районов.

Хотя массовая передача полномочий происходит от органов местного самоуправления поселений муниципальным районам, есть отдельные примеры и обратного процесса – передача полномочий от муниципальных районов поселениям. Органам местного самоуправления поселений передаются следующие полномочия:

организация дошкольного образования;

организация дополнительного образования;

текущее содержание общеобразовательных учреждений;

текущее содержание фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП).

Передача данных полномочий на поселенческий уровень вполне обоснована, поскольку дошкольное и частично дополнительное образование являются локальными услугами, которые практически полностью потребляются жителями соответствующего поселения (в отличие, например, от общего образования, где дети из одного поселения могут обучаться на территории другого поселения). Что касается текущего содержания учреждений образования и здравоохранения, то, даже не имея формальной ответственности за исполнение данных полномочий, органы местного самоуправления поселений, будучи выборной властью и отстаивая интересы жителей, не могут допустить, чтобы школа на их территории не была подготовлена к новому учебному году либо протекала крыша у ФАП. В результате возникает проблема нарушения законодательства и нецелевого расходования средств. Передача данных полномочий на уровень поселений несколько смягчает эту проблему, хотя и не решает ее полностью.

Финансирование муниципальных образований – бюджет или смета. Законом № 129-ФЗ от 12.10.2005 г. были также внесены поправки в Бюджетный кодекс, предусматривающие возможность в переходный период финансировать вновь образованные муниципальные образования по смете. В частности, данным законом предусматривалось следующее:

«В случае, если законом субъекта Российской Федерации в переходный период … предусмотрено решение вопросов местного значения во вновь образованных поселениях органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения:

1) в качестве составной части бюджета муниципального района могут предусматриваться доходы и расходы указанных поселений;

2) налоговые доходы, … подлежащие зачислению в бюджеты указанных поселений, зачисляются в бюджет муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

3) дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений перечисляются в бюджет муниципального района, в состав которого входят указанные поселения …»

Столь объемное цитирование федерального законодательства в данном случае не случайно. Из приведенной цитаты четко видно, что включение доходов и расходов поселений в качестве составной части бюджета муниципального района, означающее финансирование муниципальных образований по смете, возможно в том случае, если вопросы местного значения поселений решаются органами местного самоуправления муниципального района. Причем нигде не указано, что речь идет о решении части вопросов местного значения, и из текста вытекает, что финансирование по смете возможно в случае передачи решения всех вопросов местного значения поселений на уровень муниципального района.

Однако в методических рекомендациях Министерства регионального развития РФ[7] нашел отражение иной подход к организации финансирования деятельности органов местного самоуправления поселений, в соответствии с которым при передаче любого объема полномочий поселений на районный уровень возможно установление сметного финансирования их деятельности. Именно подобная трактовка законодательства нашла отражение в практике реализации муниципальной реформы в значительной части регионов. Из 38 субъектов РФ, которые часть вопросов местного значения поселений полностью или частично передали на районный уровень, в 29 субъектах деятельность органов местного самоуправления поселений в 2006 г. финансировалась по сметам.

[7] См.: «Методические рекомендации по применению субъектами Российской Федерации Федерального закона от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетной кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в ст. 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах»» и «Модельный правовой акт субъекта Федерации об особенностях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

ЦЕНА РЕФОРМЫ – ДИНАМИКА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАСХОДОВ

Общий анализ динамики управленческих расходов в условиях муниципальной реформы. В ходе подготовки и реализации нового законодательства о местном самоуправлении прогнозы о последствиях муниципальной реформы для эффективности системы управления муниципальными образованиями существенно различались. С одной стороны, существовало мнение, что предлагавшийся в Законе № 131-ФЗ подход к реформированию местного самоуправления значительно снизит эффективность управленческой деятельности и приведет к росту управленческих расходов. С другой – имела место и противоположная позиция: поскольку общий объем полномочий органов государственной власти и местного самоуправления не изменяется, а происходит лишь их перераспределение между различными уровнями власти, не должны увеличиваться и управленческие расходы.

Практика реализации муниципальной реформы позволяет дать предварительный ответ на данный вопрос. Чтобы определиться с воздействием муниципальной реформы на эффективность управленческой деятельности, были проанализированы расходы муниципальных бюджетов за первое полугодие 2006 г.[8]. Для анализа управленческих расходов использовались данные, отраженные в следующих подразделах бюджетной классификации раздела «Общегосударственные вопросы»:

0102 Функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления;

0103 Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления;

0104 Функционирование Правительства Российской Федерации, высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций;

0106 Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора.

Соответственно, управленческие расходы оценивались на основе суммирования бюджетных данных по этим четырем подразделам.

[8] Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство "Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов", http://www.roskazna.ru/reports/mb.html. В анализ была включена вся совокупность регионов, за исключением городов Москвы и Санкт-Петербурга, Республики Ингушетия и Чеченской Республики, где реализация муниципальной реформы не может рассматриваться как полноценная. Кроме того, из анализа были исключены Калужская область и Агинский Бурятский автономный округ по причине очевидной недостоверности бюджетных данных.

В ходе анализа были получены следующие результаты.

Во-первых, темпы прироста расходов на содержание органов местного самоуправления в 2006 г. по сравнению с 2005 г. в реальном выражении составили 30,7% и были существенно выше, чем в предшествующие годы. Так, они были почти в 3 раза выше, чем в 2003–2004 гг.[9]. Можно предположить, что основной причиной роста данных расходов является реализация муниципальной реформы.

Во-вторых, факторами, в определенной мере ускоряющими рост расходов на содержание органов местного самоуправления, являются создание в ходе реформы новых муниципальных образований и полная передача этим муниципальным образованиям, в соответствии с региональным законодательством, решения вопросов местного значения, предусмотренных Законом № 131-ФЗ. Наибольший прирост соответствующих расходов характерен для регионов, полностью внедривших муниципальную реформу в 2006 г., где число муниципальных образований увеличилось более чем в 2 раза – 41,7%.

В-третьих, потенциал роста расходов на содержание органов местного самоуправления в связи с реализацией муниципальной реформы еще не исчерпан, что демонстрирует превышение темпа прироста данных расходов в регионах, полностью внедривших муниципальную реформу, над регионами, не полностью реализовавшими реформу в 2006 г. (32,8 и 28,6% соответственно). Тем самым можно предположить, что на протяжении переходного периода рост данных расходов под воздействием муниципальной реформы будет продолжаться. В первую очередь это затронет расходы на функционирование местных администраций.

В-четвертых, анализ структуры консолидированных муниципальных бюджетов в 2006 г. позволяет выделить факторы, влияющие на объемы бюджетов поселений, что косвенно может служить индикатором объема исполняемых полномочий. Так, доля бюджетов поселений в консолидированных районных бюджетах оказалась выше в регионах, где доля муниципальных образований в ходе реформы выросла менее чем в 2 раза, а также в регионах, полностью внедривших муниципальную реформу в 2006 г. Если по всем регионам, включенным в выборку, доля бюджетов поселений в консолидированных районных бюджетах составляет 11,9%, то по регионам, где число муниципальных образований выросло менее чем в 2 раза, – 16,4%, а по регионам, полностью внедрившим муниципальную реформу, – 16,6%.

[9] Сопоставление данных 2004 и 2005 гг. затруднено по причине изменения бюджетной классификации.

В-пятых, доля расходов на содержание органов местного самоуправления в бюджетах поселений более чем в 4 раза превышает долю соответствующих расходов в бюджетах муниципальных районов – 30 и 7% соответственно. Это наглядно демонстрирует потери от недостаточного масштаба управленческой деятельности на уровне поселений. В то же время, поскольку бюджеты поселений составляют достаточно небольшую долю консолидированных муниципальных бюджетов, нагрузка столь непропорциональных управленческих расходов поселений на консолидированные муниципальные бюджеты невелика – около 2% по всей совокупности регионов.

Основные результаты расчетов воздействия муниципальной реформы на уровень и динамику управленческих расходов представлены в табл. 5 и 6.

Таблица 5

Характеристика динамики расходов на содержание органов местного самоуправления, %

Регионы	Прирост реальных расходов (в среднем по регионам)	Доля в общих расходах КМБ*	
		2005**	2006***
Все	30,7	6,7	7,5
Полностью внедрившие реформу в 2006 г.:	32,8	6,8	7,7
из них с ростом числа МО менее чем в 2 раза	24,4	7,2	7,4
из них с ростом числа МО более чем в 2 раза	41,7	6,4	7,9
Регионы, не внедрившие полностью реформу в 2006 г.:	28,6	6,6	7,4
из них с ростом числа МО менее чем в 2 раза	28,8	7,2	7,2
из них с ростом числа МО более чем в 2 раза	28,5	6,3	7,5

* Консолидированный муниципальный бюджет.

** Расчеты произведены за первое полугодие 2005 г.

*** Расчеты произведены за первое полугодие 2006 г.

Таблица 6

Характеристика удельного веса бюджетов поселений и доли расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных районов* и поселений, %**

Регионы	Доля бюджетов поселений в консолидированных бюджетах муниципальных районов	Доля расходов муниципальных районов на содержание органов местного самоуправления	Доля расходов поселений на содержание органов местного самоуправления
Все	11,9	7,0	30,2
Внедрившие муниципальную реформу	16,6	6,0	28,8
Не внедрившие муниципальную реформу	6,2	8,2	32,9

* В выборку вошли 78 регионов за исключением Московской, Саратовской и Сахалинской областей, а также Корякского и Чукотского автономных округов.

** В выборку вошли 70 регионов за исключением Московской, Саратовской, Белгородской, Ивановской, Калининградской, Рязанской, Свердловской, Ярославской и Сахалинской областей, Корякского и Чукотского автономных округов, Удмуртской республики, Еврейской автономной области.

Анализ управленческих расходов в поселениях – case studies. Для уточнения выводов, полученных на основе анализа бюджетной статистики, более детальному изучению подверглась ситуация в муниципальных образованиях шести регионов: Вологодской, Оренбургской, Челябинской, Калужской, Тверской областей и Чувашской Республики. В Вологодской и Тверской областях, а также Чувашской Республике ранее господствовала районная модель территориальной организации местного самоуправления, в связи с чем подавляющая часть поселений являются вновь образованными. В Челябинской области до начала реформы была реализована двухуровневая структура, однако на уровне поселений отсутствовали местные бюджеты. В Оренбургской и Калужской областях преобладала районная модель, однако отдельные поселения были самостоятельными муниципальными образованиями и имели местные бюджеты. Три из данных регионов (Вологодская и Калужская области, Чувашская Республика) декларировали полную реализацию муниципальной реформы в 2006 г., оставшие-

ся три воспользовались возможностями, предоставленными федеральным законодательством, и передали часть вопросов местного значения поселений муниципальным районам. Ни в одном из рассматриваемых регионов в 2006 г. вновь созданные поселения не финансировались по смете, везде на поселенческом уровне формируются бюджеты.

В результате исследования была получена следующая дополнительная информация.

1. Регионы характеризуются широким разнообразием с точки зрения численности исполнительных органов местного самоуправления и расходов на их функционирование. Так, разброс штатной численности местных администраций в поселениях с численностью населения от 1000 до 2000 человек составляет по Вологодской области от 6 до 18 человек, в Малоярославецком районе Калужской области – 3,5–4,5 человек, примерно столько же – в Мариинско-Посадском районе Чувашской Республики, 5–6 человек – в Троицком районе Челябинской области. В ходе анализа удалось выявить несколько факторов, существенно влияющих на численность местных администраций и уровень управленческих расходов вновь созданных муниципальных образований.

Во-первых, это политика региональных администраций в данном вопросе. В ряде регионов (Калужская область, Чувашская Республика) администрация субъекта Федерации осуществляет жесткое административное давление в направлении недопущения роста административно-управленческого персонала и административных расходов вне зависимости от того, как изменяются полномочия муниципальных образований.

Во-вторых, это подходы к формированию вновь созданных поселений в ходе реорганизации территориальной структуры местного самоуправления. В случае, когда в ходе территориальной реорганизации при создании поселений происходило объединение субмуниципальных структур, общая численность административно-управленческого персонала и расходы на управление могли не измениться либо вырасти незначительно. Если же поселения создавались на базе каждой субмуниципальной структуры, «цена реформы» с точки зрения содержания органов местного самоуправления оказывалась гораздо выше. Примером может служить сопоставление динамики расходов на содержание органов местного самоуправления в Грязовецком районе Вологодской области, где проводилась политика объединения субмуниципальных структур и запланированные в 2006 г. расходы по разделу «Общегосударственные вопросы» по сравнению с 2005 г. сократились, и в Сокольском районе Вологодской области, где поселения создава-

лись на базе каждой субмуниципальной структуры и аналогичные расходы практически удвоились.

В-третьих, это характер территории, на которой функционируют муниципальные образования. Анализ показал, что подушевые расходы на содержание органов местного самоуправления как на районном, так и на поселенческом уровне существенно зависят от численности населения района и соотношения городского и сельского населения. Так, в Вологодской области в 2006 г. подушевые расходы на содержание органов местного самоуправления в консолидированных районных бюджетах превышали 2 тыс. руб. в полностью сельских районах с численностью населения менее 10 тыс. человек (исключение составил лишь один район) и были ниже 1 тыс. руб. в районах с численностью населения более 50 тыс. человек и долей городского населения более 60%. При этом, судя по всему, объем реально исполняемых полномочий на сегодняшний день не является фактором, определяющим численный состав местных администраций и уровень управленческих расходов.

2. С учетом передачи значительного объема полномочий от поселений муниципальным районам, а также результатов интервью с руководителями администраций поселений можно сделать вывод, что и в регионах, декларировавших полное внедрение муниципальной реформы, потенциал роста численности поселенческих администраций и, соответственно, расходов на содержание органов местного самоуправления вновь созданных поселений полностью не исчерпан. Не во всех вновь созданных поселениях есть бухгалтеры, часто на поселенческом уровне нет землеустроителей, в единичных сельских администрациях есть юристы. Проведенные совместно с руководством поселений оценки необходимой для исполнения всех вопросов местного значения численности администраций в поселениях, где на настоящий момент численность местной администрации минимальна (три-четыре человека) показали необходимость удвоения данной численности.

3. Кроме расходов на содержание органов местного самоуправления, организация управленческой деятельности требует также технического обеспечения, решения вопросов повышения квалификации кадров и т.п. Так, для нормального решения вопросов местного значения администрациями поселений необходимо, по меньшей мере, два-три компьютера и одна единица служебного автотранспорта. По информации из обследованных регионов, стоимость комплекта компьютерного оборудования и оргтехники составляет примерно 30 тыс. руб., стоимость служебного автомобиля – около 200 тыс. руб. Расходы на решение данных вопросов включаются в

проект бюджета на очередной финансовый год и, соответственно, отражаются в законах о бюджетах лишь в отдельных регионах. Гораздо более распространено финансирование данных расходов за счет дополнительных доходов бюджета.

При этом ситуация с обеспечением компьютерами в поселениях, судя по результатам обследования, не является критической: по меньшей мере один компьютер есть в каждом из рассмотренных сельских поселений, в городских поселениях потребность в компьютерах можно считать практически удовлетворенной. Существенно более сложное положение сложилось с обеспечением служебным автотранспортом. Многие субмуниципальные структуры не имели служебного автотранспорта. Из обследованных регионов только Вологодская область выделяет бюджетные средства для закупки автомобилей для администраций поселений. В 2006 г., на момент проведения обследования, на эти цели за счет дополнительных доходов бюджета было выделено 11470 тыс. руб., приобретено 92 автомобиля. До конца года предполагалось выделить еще 10 млн руб. Кроме того, 52 автомобиля планировалось приобрести в I квартале 2007 г. Есть отдельные случаи самостоятельной закупки служебного транспорта из бюджетов поселений. Так, в МО «Кардаиловский сельсовет» Оренбургской области за счет бюджетных средств, сэкономленных на аренде здания администрации, был приобретен подержанный автомобиль «Волга» за 55 тыс. руб.

Кроме приобретения компьютерного оборудования и служебного автотранспорта, средства региональных и районных бюджетов также тратятся на повышение квалификации кадров и ремонт зданий администраций поселений, хотя и в меньшем объеме.

ВЫВОДЫ

На основе изучения вопроса о «цене» муниципальной реформы с точки зрения изменения управленческих расходов можно сделать, по меньшей мере, два существенных вывода.

Первый сводится к тому, что в результате муниципальной реформы, безусловно, возникают потери от недостаточного масштаба управленческой деятельности на уровне поселений. Это подтверждается не только экстремально высокой долей управленческих расходов в местных бюджетах поселений: в среднем по российским регионам в первой половине 2006 г. она составила около 30%, а в отдельных поселениях, включенных в исследование, доходила до 80–90%. Расчеты числа жителей поселений,

приходящегося на одного сотрудника местных администраций, также демонстрируют достаточно четкую обратно пропорциональную зависимость по отношению к численности населения в поселении: чем меньше численность населения в поселении, тем большее количество жителей приходится на одного сотрудника местной администрации. Важно также, что в ряде поселений, существовавших до начала муниципальной реформы, в результате реформирования разграничения полномочий и реализации других положений Закона № 131-ФЗ доля управленческих расходов существенно увеличилась. Например, в Хомутининском сельском поселении Челябинской области она возросла более чем вдвое.

Второй вывод состоит в том, что стоимость реформы с точки зрения увеличения управленческих расходов оплачена еще не полностью. Сохраняется потенциал роста расходов на управление муниципальными образованиями как в регионах, не передавших решение всех вопросов местного значения вновь созданным поселениям в 2006 г., так и в регионах, декларировавших полномасштабную реализацию муниципальной реформы. Повышение управленческих расходов будет связано с несколькими факторами:

неизбежным ростом численности администраций поселений в значительном числе регионов и, соответственно, ростом расходов на их содержание;

необходимостью дополнительного обеспечения местных администраций техническими средствами (компьютерами, оргтехникой, служебным автотранспортом);

острой потребностью в повышении квалификации кадров.

Таким образом, полноценная реализация реформы местного самоуправления потребует дополнительных бюджетных расходов, по объему сопоставимых с теми, которые уже затрачены на компенсацию потерь, связанных с недостаточным масштабом управленческой деятельности на уровне поселений.

И.В. Стародубровская

МИФЫ И РЕАЛИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Кризис столь широко разрекламированной реформы местного самоуправления, связанной с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» взамен действующего ранее Федерального закона № 154-ФЗ с аналогичным названием, стал общепризнанным фактом. И этот факт не может заслонить ни формально растущее число регионов, полностью внедривших реформу, ни единичные примеры действительно успешной организации управления на местном уровне. Гораздо более массовыми являются такие последствия реформы, как рост управленческих расходов, дезорганизация в предоставлении муниципальных услуг, диктат местной власти на уровне районов по отношению к поселенческим муниципалитетам, резкое усиление конфликтности во взаимоотношениях районных и поселенческих властей.

Можно по-разному оценивать причины такой ситуации. Наиболее поверхностный подход объясняет выявившиеся трудности тем, что страна «не готова» к внедрению муниципальной реформы: не созданы необходимые предпосылки, не отлажены инструменты реализации реформы, не хватает финансирования и организационного потенциала для формирования всего комплекса условий успешной реализации предлагаемых преобразований. Именно исходя из такого понимания причин кризиса было принято решение об установлении переходного периода до 1 января 2009 г., в рамках которого субъектам Федерации дано право самостоятельно определять границы компетенции органов местного самоуправления вновь созданных поселений.

Сложно спорить с тем, что в стране не созданы необходимые предпосылки реализации муниципальной реформы. И тем не менее сводить причины трудностей лишь к временным и поверхностным обстоятельствам представляется недопустимым упрощением. Базовые факторы, обусловившие кризис муниципальной реформы, связаны в первую очередь с ее концептуальными пороками. В основе реформы лежала не система методологически выверенных, признанных международным экспертным сообществом и опробованных в мировой практике принципов и подходов, а набор не выдерживающих критики идеологических постулатов и мифов.

Кризис реформы поставил на повестку дня вопрос о направлениях дальнейшего развития в муниципальной сфере. Экспертное сообще-

ство должно быть готовым ответить на этот вызов. Однако если конкретные направления и механизмы, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, подвергаются заслуженной критике экспертов, то система базовых мифов, лежащих в основе реформы, обычно рассматривается как некая очевидность, не подвергающаяся сомнению. Задача данной статьи как раз и состоит в том, чтобы обсудить основополагающие принципы, положенные в основу реформы, и оценить их с точки зрения обоснованности, доказательности и соответствия современным реалиям.

Реформы муниципального управления характерны для многих стран мира. Однако ни объекты, ни направления этих реформ не совпадают с теми преобразованиями, которые предусмотрены в России Федеральным законом № 131-ФЗ. Хотя международная практика муниципальных реформ достаточно разнообразна, общими для большинства стран являются тенденции к укрупнению муниципальных образований, передаче им большего объема полномочий, повышению их самостоятельности. В России мы видим диаметрально противоположную картину: резкое возрастание числа муниципалитетов, сопровождающееся урезанием их полномочий и снижением их самостоятельности в различных сферах. Думается, что такая вопиющая разнонаправленность обусловлена многими причинами, к некоторым из которых мы еще вернемся. Здесь же хотелось бы обратить внимание на то, что одним из факторов, обусловивших столь различные тенденции, является различие самого объекта реформирования.

Муниципальные реформы, по крайней мере значительная их часть, были вызваны необходимостью повысить эффективность управления в первую очередь крупными городами и городскими агломерациями. Именно оптимизация подходов к муниципальному управлению данными объектами находится в центре и тех дискуссий, которые ведутся в международном экспертном сообществе. И это не случайно. В концентрированном виде причины подобной ситуации сформулировал известный канадский специалист по муниципальному управлению Эндрю Сэнктон: «Значительная доля озабоченности проблемами муниципального управления в Канаде на протяжении последнего десятилетия была вызвана осознанием того, что происходящее в наших городах гораздо более существенно для экономического процветания, чем происходящее в наших шахтах, на наших фермах и рыболовецких судах»[1]. Другими словами, конкурентоспособность крупных городов становится одним из ключевых факторов экономического раз-

[1] Sancton A. Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities // Options Politiques, 2004. Vol. 25. № 2 (February). P. 30.

вития той или иной страны. И создание оптимальных организационных и управленческих условий для роста их конкурентоспособности является центральным вопросом муниципальной реформы.

Чтобы понять, какого рода реформы позволяют создать подобные условия, рассмотрим вопрос конкурентоспособности городов более подробно. Для того чтобы город был конкурентоспособным, он должен в первую очередь утвердить себя как привлекательное место для экономической деятельности. Однако сфера конкуренции городов гораздо шире. Города конкурируют не только за инвестиции, но и за население (в частности, за квалифицированную рабочую силу), за проведение крупных спортивных культурных и бизнес-мероприятий, за туристов и других временно приезжающих. В то же время очевидно, что все эти виды конкуренции в конечном счете влияют на имидж города как привлекательного места для экономической деятельности и способствуют притоку дополнительных ресурсов и инвесторов.

Если рассматривать конкурентоспособность городов в подобном широком контексте, то очевидно, что она определяется далеко не только чисто экономическими факторами – наличием инвестиционных площадок, их обеспеченностью необходимыми ресурсами и т.п. Даже если ограничиться только аспектом, связанным с конкуренцией за инвестиции, то международные исследования показали, что для инвесторов, наряду с экономическими факторами, а также транспортной доступностью той или иной территории, важную роль при выборе места для экономической деятельности играет качество жизни, эффективность местной власти, наличие у нее стратегического виденья перспектив развития муниципального образования и способности воплощать эту стратегию на практике. Если же учесть, что необходимым условием привлечения инвестиций является наличие адекватного рынка трудовых ресурсов и, таким образом, успешная конкуренция за рабочую силу, городские власти должны обеспечить широкий спектр благоприятных условий для жизни, включая хорошую экологию, комфортное жилье, личную безопасность, образовательные и другие социальные услуги высокого качества и т.п.[2].

В этих условиях было бы логично, чтобы исходным пунктом в определении компетенции и других аспектов организации городских властей в ходе муниципальной реформы в России был ответ на вопрос: «В каких

[2] Обзор факторов, определяющих конкурентоспособность крупных городов, в целом и применительно к сектору профессиональных услуг см. в Slavgorodskaya M. The International Competitiveness of a Metropolitan Region: Case Studies of Moscow and Warsaw // Urban Management in Europe: Towards a sustainable development, 2004.

условиях функционирование органов местного самоуправления данного уровня может создать наиболее благоприятные предпосылки для повышения конкурентоспособности городов, формирования их благоприятного имиджа как места для размещения экономической деятельности?» Ничего подобного в рамках российской реформы местного самоуправления мы не наблюдаем. Более того, проблематика городов вообще не играла существенной роли и в обсуждении преобразований в сфере местного самоуправления, и в дизайне самой муниципальной реформы. В результате недооценки роли организации городского управления в обеспечении условий для успешного экономического развития муниципальная реформа включает в себя ряд положений, способных негативно повлиять на перспективы укрепления конкурентоспособности российских городов.

Во-первых, законодательно на федеральном уровне не осуществлено четкое разграничение между городами, которым должен быть предоставлен статус городских округов, и городами, которые могут быть городскими поселениями и включаться в состав муниципальных районов. Более того, законодательные установления в данном случае исходят в первую очередь не из необходимости сформировать наиболее благоприятные условия для развития городов, а из потребности обеспечить инфраструктурой для решения вопросов местного значения муниципальные районы. В результате значительное число городов, в том числе достаточно крупных, не получили статуса городского округа. К ним относятся, в частности, города Ангарск (245,5 тыс. человек) Иркутской области, Гатчина (88,4 тыс. человек) Ленинградской области, Нерюнги (65,8 тыс. человек) Республики Саха (Якутия), Белореченск (60,3 тыс. человек) и Лабинск (62,9 тыс. человек) Краснодарского края. Между тем придание городу статуса городского поселения и включение его в муниципальный район может существенно ухудшить условия для привлечения инвестиций. С одной стороны, формирование факторов, обеспечивающих привлекательность городской среды, разрывается между двумя уровнями управления – городского поселения и муниципального района, – интересы которых во многом конфликтны, и координация тем самым затруднена. С другой – инвесторы достаточно негативно относятся к двухуровневой модели муниципального управления, поскольку распределение полномочий и ответственности в ее рамках бывает достаточно неопределенным, а транзакционные издержки взаимодействия с двумя уровнями власти выше, чем в условиях одноуровневой структуры.

Во-вторых, сама сфера компетенции органов управления в городских округах определялась как механическая сумма вопросов местного значения

поселений и муниципальных районов. При этом не оценивалось, является ли данная сфера компетенции оптимальной с точки зрения создания благоприятных условий для повышения конкурентоспособности городов. Более того, сейчас вопрос о полномочиях городских властей в городах – центрах субъектов Федерации – становится предметом политической борьбы, региональные власти стремятся сконцентрировать в своих руках ключевые функции по управлению региональными столицами. Связанные с этим противоречия и конфликты могут повлиять на конкурентоспособность российских городов еще более разрушительно, чем трудности взаимодействия городских поселений и муниципальных районов.

Но проблема не только в отсутствии оптимальных условий для повышения конкурентоспособности. Муниципальная реформа не создает также стимулов к экономическому развитию на уровне муниципалитетов, фактически лишив местные власти (в том числе городские) финансовых выгод от привлечения инвестиций. В соответствии с традиционными подходами к распределению налоговых доходов между различными уровнями власти за муниципальными образованиями закреплены наиболее равномерно распределенные и наименее мобильные налоги, а именно: подоходный налог и часть имущественных налогов. Однако подобный подход не учитывает роль местных властей в формировании инвестиционного климата, которая вполне реальна не только на уровне городов, но и на уровне муниципальных районов, что подтверждено в том числе исследованиями, проводившимися Лабораторией проблем муниципального развития ИЭПП[3]. Тем самым на практике необходимо находить компромисс между традиционными теориями бюджетного федерализма, ориентированными в первую очередь на условия обеспечения муниципальных образований источниками финансовых средств, и более нестандартными подходами (например теорией общественного выбора), учитывающими необходимость создавать для местных властей адекватные стимулы к эффективной деятельности и признающими целесообразность закрепления за ними и налогов с мобильной базой для стимулирования конкуренции. На настоящий момент эта задача не решается.

Еще один вопрос муниципального управления, широко обсуждающийся в международных экспертных кругах, – это проблема управления городскими агломерациями[4]. Города расползаются, втягивая в свою ор-

[3] Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М., 2005. Гл. 6.

[4] Мировая практика становления и развития городских агломераций, характерные для данной сферы процессы рассмотрены в издании: *Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С.* Организация местного самоуправления в городах федерального значения. М., 2004.

биту окружающие, ранее сельские, территории; тем самым формируются городские агломерации – мегаполисы. Если этот процесс происходит стихийно, он может иметь множество негативных последствий. Перед ранее сельскими муниципалитетами встает задача предоставления гораздо более разветвленного и сложного комплекса услуг, характерного для урбанизированных территорий, к чему они часто оказываются не приспособленными. А низкое качество услуг в сферах, связанных, например, с экологией, транспортным обслуживанием и дорожным хозяйством в отдельных муниципалитетах может оказывать негативное влияние на всю агломерацию в целом. Усиливающиеся в рамках агломерации взаимосвязи городского ядра и окружающей территории оказывают возрастающее давление на дорожно-транспортную и коммунальную инфраструктуру, требуют координации развития различных муниципальных образований в данных сферах. Проблемы и сложности, возникающие при управлении городскими агломерациями, пути их решения – одна из центральных проблем муниципальной организации в зарубежных странах.

Российская реформа местного самоуправления не только не пытается найти ответ на вопросы, связанные с развитием городских агломераций, но и не ставит эти вопросы вообще. Города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург, – где формирование разветвленных агломераций, иногда затрагивающих несколько близлежащих областей, стало очевидным фактом, практически выведены из-под сферы действия Федерального закона № 131-ФЗ. Никаких органов, обеспечивающих координацию инфраструктурного развития в рамках агломераций, реформой не предусмотрено.

Возникает закономерный вопрос: «Почему в стране, где более 70% населения проживает в городах, муниципальная реформа практически игнорирует специфически городскую проблематику, концентрируясь на муниципальных вопросах преимущественно в сельской местности?» И здесь мы подходим к главному, основополагающему мифу, который, собственно, определил всю структуру и идеологию муниципальной реформы. Фактически в качестве главной задачи муниципальной реформы рассматривалось приближение власти к населению, которое, по замыслу авторов реформы, должно было привести к усилению участия населения в решении вопросов местного значения, укреплению демократии на местном уровне, а тем самым и к эффективному управлению муниципальными образованиями. Причем данное приближение рассматривалось как чисто механистическое – в рамках обеспечения пешей доступности до местной власти.

Думаю, что трактовка приближения власти к населению и связанного с этим развития потенциала местного самоуправления как мифа вызовет активное неприятие не только у авторов и идеологов муниципальной реформы, но и в муниципальном экспертном сообществе в целом. Поэтому попытаюсь детально рассмотреть данное положение и представить развернутую систему доказательств.

Проблема муниципальной реформы не в том, что она делает ставку на самоорганизацию населения и местное самоуправление, а в том, что в качестве условия развития местного самоуправления выступает механическое приближение власти к населению. Из этого идеологического постулата вытекает ряд следствий, определивших базовую конструкцию Закона № 131-ФЗ:

на большей части территории страны должна быть создана власть, максимально приближенная к населению, а именно власть на уровне поселений;

доступность власти должна обеспечиваться географически – пешая доступность в течение рабочего дня применительно к поселениям и транспортная – применительно к муниципальным районам;

для муниципальных образований различных типов должна быть четко очерчена сфера компетенции органов местного самоуправления и закреплены доходные источники;

местная власть должна получить полномочия по привлечению населения к решению вопросов местного значения – самообложение, трудовая повинность, – однако условия реализации данных полномочий жестко зафиксированы в федеральном законодательстве;

население должно получить возможность влиять на местную власть через различные формы самоуправления и участия в управлении, также закрепленные в федеральном законодательстве;

других условий и стимулов для развития потенциала местного самоуправления не требуется.

Исходя из данной логики, становится совершенно очевидно, почему проблематика городов оказалась столь непривлекательной для авторов муниципальной реформы. Перспективы прямого участия населения в управлении в крупных городах явно менее благоприятны, чем в сельской местности. Тем самым реализовать потенциал местного самоуправления там гораздо труднее. В этих условиях вполне логично, что городское управление регулируется «по остаточному принципу» – городские поселения приравниваются к сельским, а городские округа – к сумме поселений и муниципальных районов.

Но действительно ли основной целью муниципального управления является развитие потенциала местного самоуправления, активизация участия населения в организации местной жизни? Если мы попытаемся посмотреть на этот вопрос с точки зрения тех дискуссий, которые ведутся в международном экспертном сообществе, то обнаружим, что это не так. В качестве основной цели совершенствования муниципального управления выступает повышение качества и доступности муниципальных услуг, рост эффективности их предоставления. Поэтому обсуждения ведутся в первую очередь в терминах утилизации экономии на масштабе, регулирования эффектов перелива и т.п.

Так, исследования показали, что различные услуги обладают разным потенциалом экономии на масштабе: для некоторых услуг этот эффект значителен, для некоторых – несущественен, а есть услуги, где чрезмерный масштаб их предоставления приводит к потерям в эффективности. Соответственно, для каждого из этих видов услуг необходимо искать максимально эффективные механизмы организации их предоставления: если базовой является поселенческая структура, то для утилизации эффекта масштаба необходима организация межмуниципальной кооперации, если аналог нашей районной структуры – напротив, встает вопрос децентрализации предоставления определенных муниципальных услуг. В Канаде, например, в рамках одного муниципального образования возможны разные уровни налогообложения местным налогом на недвижимость в зависимости от дифференциации объема и качества предоставляемых услуг. В рамках двухуровневой структуры данный фактор влияет на распределение полномочий между двумя уровнями муниципальной власти.

«Эффекты перелива» (экстерналии) возникают в том случае, если услуги, предоставляемые в каком-либо муниципальном образовании, оказывают влияние на жителей других муниципальных образований. При этом позитивные «эффекты перелива» появляются, если жители других муниципалитетов получают какую-либо услугу бесплатно либо за плату, не покрывающую полные затраты на предоставление данной услуги. Негативные «эффекты перелива» возникают, когда жители других муниципалитетов несут расходы на предоставление услуг, которые они не потребляют либо не могут контролировать[5]. Типичным примером может быть ситуация с водоснабжением и водоотведением двух муниципальных образований, использующих один и тот же источник воды. Если в муниципальном образовании,

[5] Kitchen H. Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada // Canadian tax papers, 2002. N 107. P. 44.

находящемся выше по течению реки, не происходит качественная очистка сточных вод, и эти воды сбрасываются в реку, то у муниципалитета, расположенного ниже по течению реки, либо возникают дополнительные затраты в сфере водоснабжения, либо его жители вынуждены пользоваться водой худшего качества. В сфере тех услуг, где возможно возникновение эффектов перелива, необходима координация деятельности различных муниципалитетов[6] либо передача соответствующей функции муниципалитету более высокого уровня.

Однако опять же очевидно, что и эффекты перелива, и экономия на масштабе наиболее существенно проявляются именно в ситуации, когда муниципалитеты расположены компактно, расстояния между ними невелики. Поэтому и в данном случае основным объектом анализа являются крупные города и формирующиеся вокруг них городские агломерации. Что касается сельских территорий, то здесь система местного управления складывается в первую очередь под воздействием традиций. Очевидно, что на нее воздействуют разнонаправленные и плохо формализуемые факторы. С одной стороны, существенные расстояния между населенными пунктами во многом (хотя и не полностью) нивелируют возможности получения экономии на масштабе и эффекты перелива, с этой точки зрения организацию местной власти возможно осуществлять в рамках поселенческой модели. С другой – в сельской местности возникает проблема дефицита кадров, недостаточности финансовых ресурсов, и исходя из этого более предпочтительны крупные муниципальные образования, способные обеспечить сопоставимый уровень предоставления услуг на своей территории. Тем самым сформировать оптимальную модель исходя из общих концептуальных подходов оказывается невозможным, необходимо ориентироваться на конкретные условия.

Если с подобных позиций рассмотреть концептуальную основу муниципальной реформы, то можно сделать вывод, что, по крайней мере, два ее ключевых положения – распространение двухуровневой территориальной структуры практически на всю территорию страны и законодательное закрепление единообразного подхода к разграничению вопросов местного значения между органами местного самоуправления муниципальных рай-

[6] Так, в США одним из достаточно крупных совместных проектов крупного города и окружающей территории, одобренных избирателями, стало создание в 1954 г. службы по водоотведению города и графства Сент-Люис по той причине, что «запах проблемы можно было ощутить как в городе, так и в пригородах» (*Step-hens G.R., Wikstrom N.* Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future. N.Y., Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 53.

онов и поселений – не могут быть обоснованы с точки зрения обеспечения качества и эффективности предоставления муниципальных услуг. При этом очевидно, что необходимость четкого разграничения полномочий между различными уровнями власти является одним из ключевых положений не только муниципальной реформы, но и реформы организации российского федерализма в целом. Действительно, подобный единообразный подход упрощает организацию системы предоставления государственных и муниципальных услуг, делает более прозрачной ответственность каждого уровня власти, позволяет использовать более универсальные подходы к финансовому обеспечению субъектов Федерации и муниципальных образований. И тем не менее необходимо с сожалением констатировать, что данный постулат также относится к сфере мифотворчества: невозможно обеспечить четкое и универсальное разграничение полномочий и ответственности между различными уровнями власти, пригодное для всех регионов в столь разнообразной стране, как Россия.

Попробуем продемонстрировать это на одном из примеров разграничения вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями. С точки зрения некритически воспринимаемых выводов, вытекающих из мирового опыта, было очевидно, что сбор и вывоз мусора должен быть закреплен за муниципалитетами нижнего уровня – поселениями, а утилизация – за муниципальными районами. Действительно, сбор и вывоз мусора – типично конкурентная сфера деятельности, которая не обладает эффектами экономии на масштабе и существенными экстерналиями. В отличие от этого утилизация твердых бытовых отходов является практически классическим примером услуги муниципалитета верхнего уровня: эффекты экономии на масштабе существенны[7]; при некачественном предоставлении данной услуги возможны негативные экологические «эффекты перелива», затрагивающие достаточно крупные территории.

Именно таким образом и был решен данный вопрос в Федеральном законе № 131-ФЗ: за поселениями закреплялась «организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора», за районами – «организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов». Однако при подобном разграничении полномочий не было учтено, что все рассмотренные выше эффекты существенны в том случае, когда речь идет о близкорасположенных населенных пунктах. И этот подход был некритически перенесен на

[7] В Польше, например, считается, что экономия на масштабе по данному виду услуг достигается при условии, что рынок охватывает не менее 100 тыс. жителей (Swianiewicz P. (ed.) Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, 2002, OSI/LGI. P. 312).

все российские территории, где типичной ситуацией в сельской местности являются достаточно большие расстояния между деревнями и поселками и крупные муниципальные районы с достаточно низкой плотностью населения. В результате вместо получения экономии на масштабе возникли значительные дополнительные финансовые издержки от существенных транспортных расходов на вывоз мусора (транспортное плечо до 50–70 км). Причем эти расходы должны нести местные власти поселений, степень отдаленности места утилизации мусора от того или иного поселения никак не влияет на расходы бюджета муниципального района и не создает стимулов к организации дополнительных мест, где осуществляется утилизация (свалок, полигонов и т.п.). В этой ситуации данные услуги в значительной части предоставляются вне существующего правового поля. На официальные пункты утилизации вывозят мусор только те поселения, которые расположены в непосредственной близости. В остальных в лучшем случае существуют несанкционированные свалки, где не соблюдаются необходимые экологические требования, в худшем случае мусор выбрасывается в вообще не приспособленных для этого местах (в лесах, вдоль дорог и т.п.) либо закапывается в землю. Текущие и перспективные негативные экологические последствия подобной ситуации очевидны, однако в условиях сохранения идеологии единообразия разграничения полномочий проблема практически не решаема. Если передать полномочия по организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов на уровень поселений, то на урбанизированных территориях могут проявиться еще более серьезные экологические проблемы, чем на настоящий момент возникают в сельской местности.

Данный пример – лишь один из возможных типов проблем, возникающих в рамках единообразного разграничения полномочий. Очевидно, например, что учреждения одного и того же типа – учебные заведения, поликлиники, библиотеки, дома культуры и т.п. – могут быть совершенно различных размеров и обслуживать разный контингент пользователей. Если, например, школа находится в крупном поселении и ею пользуются только дети этого поселения, то с учетом того, что среднее образование во многом является локальной услугой и должно находиться под контролем местного сообщества, целесообразно организовать управление данной школой на уровне поселения. Совершенно по-другому данная проблема должна рассматриваться в случае, если школа является базовой и в нее подвозят детей из нескольких поселений. Очевидно, если управлять подобной школой на уровне поселения, возникают существенные эффекты перелива (негативные – для жителей поселения, где расположена школа; позитивные – для

жителей тех поселений, откуда осуществляется подвоз детей), поэтому в данном случае наиболее адекватным уровнем исполнения данного полномочия является муниципальный район. Однако на практике возникают и ситуации, когда оптимальным вариантом является подвоз детей в школу из нескольких муниципальных районов. И здесь уже требуется кооперация на межрайонном уровне, возможно, с участием региональных властей.

Поскольку идеология муниципальной реформы в принципе абстрагировалась от подобных проблем, необходимость решать их на практике привела не к концептуальному осмыслению возникающих вопросов, а к хаотическому внесению поправок в законодательство, полностью разрушивших стройность системы разграничения вопросов местного значения между двумя уровнями муниципального управления (а тем самым и свойственные ей достоинства), но сохранив и усилив присущие ей недостатки. В результате компетенция органов местного самоуправления на настоящий момент включает в себя:

решение вопросов местного значения;

исполнение переданных государственных полномочий;

участие в иных государственных полномочиях, если это участие предусмотрено федеральными законами;

решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом вопросы местного значения муниципальных районов и поселений во многом дублируются. В то же время применительно к каждому типу муниципальных образований приводится перечень вопросов, которые не отнесены к вопросам местного значения, но могут решаться органами местного самоуправления. Остается непонятным, относятся ли эти вопросы к не переданным государственным полномочиям, в осуществлении которых могут участвовать органы местного самоуправления, либо это отдельная категория полномочий. Тем самым логика разграничения полномочий полностью размыта, но их перераспределение осуществляется не исходя из экономической целесообразности и потенциальных возможностей, а исходя из политического веса, финансовой дифференциации муниципалитетов и т.п. Так, соглашения о передаче полномочий по решению вопросов местного значения от поселений муниципальным районам в большинстве регионов стали не инструментом дифференциации компетенции органов местного самоуправления поселений в зависимости от объектив-

ных условий и их управленческого потенциала, а способом универсального ограничения полномочий поселений путем административного давления районных властей.

Таким образом, можно констатировать, что муниципальная реформа не решила задачи создания благоприятных условий для эффективного предоставления качественных услуг на местном уровне. Причем отсутствие подобных условий становится очевидным еще до того, как мы переходим к анализу финансовых основ местного самоуправления. Необходимо обратить внимание на то, что проблемы обеспечения эффективного и качественного предоставления муниципальных услуг абсолютно неправильно сводить к финансовым. Если правовые и организационные рамки заданы таким образом, что обеспечить рациональную организацию предоставления услуг невозможно, и она всегда будет включать в себя существенные элементы неэффективности и экономические потери, финансовых ресурсов всегда будет не хватать.

Однако сторонники «самоуправленческих» подходов к муниципальной реформе небезосновательно считают, что привлечение граждан к организации управления в рамках муниципального образования является существенным резервом не только демократизации, но и повышения эффективности. Как общий тезис подобная постановка вопроса не вызывает возражений. Но при этом нужно учитывать, что для использования данных резервов необходимо соблюдение ряда условий, в частности наличие:

местного сообщества, имеющего потенциал самоуправления и осознающего ценности самоорганизации;

лидера, в принципе способного реализовать данный потенциал;

управленческой культуры, важнейшим элементом которой являются ценности опоры на население и понимание связанных с этим резервов.

Мониторинг ситуации с местным самоуправлением до начала муниципальной реформы[8], а также хода муниципальной реформы показывает, что подобные условия в комплексе скорее складываются в единичных случаях, чем носят массовый характер. Для начала, далеко не во всех ситуациях местное сообщество сформировалось и имеет реальный потенциал для самоорганизации. Причем неочевидно, что с течением времени этот вопрос будет стоять менее остро. В условиях, когда демографическая ситуация, а также тенденции экономического развития приводят к усилению неравномерности распределения населения по территории страны, его стя-

[8] Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М., 2005. Гл. 6.

гиванию в «точки роста», очевидно, что потенциал местных сообществ на одних территориях будет возрастать, а на других существенно уменьшаться. Попытки использования потенциала местного самоуправления на территориях с сокращающимся и частично люмпенизирующимся населением вряд ли могут иметь массовый успех. Более того, попытки в условиях муниципальной реформы унифицировать механизмы организации местного самоуправления на всей территории страны, неизбежно ориентирующиеся на «самое слабое звено», будут ограничивать возможности реализации механизмов местного самоуправления на более развитых территориях с растущим человеческим потенциалом.

Кроме того, далеко не во всех случаях появление на территории приближенной к людям выборной власти с официальными административными структурами и официальным бюджетом способствует реализации потенциала местного самоуправления. Исследования, проведенные Лабораторией проблем муниципального развития ИЭПП в российских регионах еще до начала муниципальной реформы, привели к парадоксальным результатам. Выяснилось, что участие населения в решении местных вопросов проявляется в первую очередь в тех случаях, когда либо на поселенческом уровне не существует официальной власти, либо муниципальное образование находится в глубоком кризисе. В первом случае в рамках сельсоветов как подразделений районной власти практически отсутствовали организационные и финансовые ресурсы для решения актуальных для населения проблем: администрации сельсоветов были малочисленны и финансировались по смете, районная власть была далеко и распределяла финансовые средства по непонятным для населения правилам. В отсутствие других альтернатив и при наличии сильного лидера население использовало резервы самоорганизации для решения собственных проблем. Во втором случае ситуация практически дублировалась, однако отсутствие организационных и финансовых ресурсов определялось кризисным положением муниципалитета. Опять же наличие сильного и яркого лидера, готового опереться на местное сообщество, являлось необходимым условием успеха.

Что касается наиболее типичного случая, когда поселенческая власть не возглавляется ярким лидером и не имеет столь жестких стимулов к опоре на самоорганизацию населения, население в первую очередь воспринимает подобную структуру не как власть, непосредственно вырастающую из местного сообщества и приближенную к людям, а просто как власть. Соответственно, эта власть за счет своих финансовых средств и организаци-

онных ресурсов должна решать предписанные ей проблемы, население же оказывается отчужденным от данных процессов и не проявляет инициативы к участию в управлении, более того, часто занимает откровенно иждивенческую позицию. Аналогично воспринимает ситуацию и сама местная власть. Мониторинг хода муниципальной реформы во вновь созданных поселениях показал, что в большинстве случаев она стремится организовывать исполнение своих полномочий с помощью тех же подходов, что и административные структуры более высокого уровня – районные и региональные власти. Основную долю времени руководство поселений тратит на работу с бумагами и взаимодействие с властями более высоких уровней, на участие в совещаниях и заседаниях. Если же в своей работе приходится задействовать потенциал местных жителей, это рассматривается не как важнейший элемент работы и источник повышения эффективности собственной деятельности, а как неизбежное зло, связанное с недостаточностью ресурсов и недоработками федерального законодательства, от которого необходимо как можно быстрее отказываться. Очевидно, что подобная политика является тупиковой. При незначительных масштабах деятельности на уровне поселений попытки организовать работу по образцу районных и региональных администраций приводят к тому, что потери от недостатка масштаба становятся катастрофическими. Соответственно, неизбежным становится, с одной стороны, административное давление в направлении ограничения управленческих расходов, а с другой – постоянный дефицит финансовых ресурсов в бюджетах поселений.

Тем самым еще до начала муниципальной реформы можно было сделать вывод, что само по себе механическое приближение власти к населению не создает условий для реализации потенциала местного самоуправления. Возникает вопрос: «Существуют ли другие механизмы, позволяющие усилить подотчетность местной власти и интерес жителей к самоорганизации?» Представляется, что важнейшим инструментом в данном случае является развитие местных налогов, в частности введение местного налога на недвижимость.

Особенность существующей системы финансирования муниципальных образований состоит в том, что ресурсы местного сообщества, собираемые в форме местных налогов, составляют в нем достаточно малую долю, а та их часть, которая собирается с населения, в подавляющем большинстве случаев просто мизерна и не покрывает даже расходов на администрирование этих налогов. Естественно, так или иначе налогоплательщики с территории способствуют пополнению местного бюджета, но, во-первых,

это происходит косвенно (населению надо объяснять, что его подоходный налог поступает в местный бюджет и оно должно быть заинтересовано в эффективном использовании этих средств!); во-вторых, степень эффективности расходования средств местного бюджета никак не влияет на уровень налогообложения. В условиях значительного повышения роли местных налогов, непосредственно уплачиваемых из бюджета домохозяйств в местный, и установления зависимости этих налогов от расходов местного бюджета через колебания налоговой ставки у жителей появится экономический стимул для того, чтобы контролировать эффективность деятельности местной власти и способствовать снижению расходов. С другой стороны, и местная власть, которая будет вынуждена идти на непопулярные решения по увеличению налогового бремени в случае роста расходов, неизбежно будет поддерживать связь с населением, способствовать раскрытию информации, избегать нерациональных расходов. Однако очевидно, что перейти на практике к подобной системе в российских условиях достаточно непросто. Дифференциация доходов населения по территории страны чрезвычайно велика, далеко не везде возможно сделать местные налоги существенным источником финансовых средств для муниципального бюджета. Тем самым опять же этот механизм пригоден в первую очередь для «точек роста» и не может использоваться на депрессивных территориях. Но это не может служить аргументом в пользу недоиспользования столь мощного стимула к раскрытию потенциала местного самоуправления там, где есть условия для того, чтобы его задействовать.

Что касается местных налогов с бизнеса, то их введение также не приветствуется идеологами реформы, однако по другим причинам. Если введение местного налога с жилой недвижимости тормозится опасениями, связанными с недостаточно высоким уровнем жизни населения и возможными расхождениями между текущим доходом и накопленным состоянием, то в случае бизнеса прогнозируемые негативные последствия связаны с возрастающим административным давлением на инвесторов, учащающимися проверками и т.п. При этом не учитывается, что в сложившихся условиях, при отсутствии законодательно закрепленных и нормативно урегулированных возможностей обложения бизнеса местными налогами данный процесс не исчезает, он просто выходит из существующего правового поля. Принудительное «спонсорство» является значимым источником средств для решения вопросов местного значения во многих муниципальных образованиях, в том числе на уровне поселений. Практически во всех случаях за счет подобных спонсоров проводятся местные праздники. Однако развиваются и гораздо более обременительные

варианты поборов с местных предпринимателей: за их счет обеспечивается благоустройство территории, ремонтируются дороги и бюджетные учреждения, иногда даже осуществляется новое строительство. Соответствующие средства могут обеспечивать дополнительно до 20% доходов местного бюджета. Частично они могут проходить через бюджет в форме добровольных пожертвований, однако наиболее распространенной формой является покупка товаров и выполнение работ самими предпринимателями. Тем самым данные средства официально никак не учитываются, полностью уходя в «теневой» сектор. Аналогичным образом, хотя, судя по всему, в гораздо меньших масштабах, в ряде случаев привлекаются средства населения.

Таким образом, расширение практики местного налогообложения – это в первую очередь введение в правовое русло тех процессов, которые и так развиваются в реальности. Однако в тех формах, в каких они реализуются в настоящее время, они никак не влияют на подотчетность местной власти, на усиление ее зависимости от местного сообщества. Изменение подобной ситуации – это один из путей стимулирования активизации механизмов самоуправления в условиях муниципальной реформы, задействовать который пока даже не пытаются.

Подводя итоги проведенного анализа, можно сделать вывод о последствиях ориентации идеологии преобразований в сфере местного самоуправления не на потребности практики, а на мифологические конструкции. В результате опоры на мифы реформа местного самоуправления привела к тому, что:

вместо того чтобы создать возможности для полной реализации потенциала местного самоуправления там, где он действительно имеется, были навязаны унифицированные механизмы «муниципализации на всей территории страны»;

вместо того чтобы сформировать условия для повышения эффективности оказания местных услуг и связанного с этим роста конкурентоспособности крупных городов, создан хаос разграничения и передачи полномочий, имущества и т.п., в котором вопросы эффективности вообще оказались забытыми;

вместо того чтобы сформировать финансовые механизмы, способствующие участию граждан в управлении и контроле за местной властью, эти проблемы попытались решить чисто механистическим приближением власти к населению; в то же время финансовые механизмы построены таким образом, что развитие муниципального образования не выгодно ни богатым, ни бедным муниципалитетам.

Очевидно, что данные проблемы не решаются установлением трехлетнего переходного периода к полной реализации муниципальной реформы. Они носят не временный, а базисный, принципиальный характер. И если экспертное сообщество и лица, принимающие решения, не найдут пути трансформации идеологии муниципальной реформы в направлении более четкой ориентации на объективные условия и потребности практики, проблемы в данной сфере вряд ли будут успешно решены.

Л.В. Шапиро

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ И ИХ РЕАЛИЗУЕМОСТЬ В СЕГОДНЯШНЕЙ РОССИИ

ДОРОГА, ВЫМОЩЕННАЯ БЛАГИМИ НАМЕРЕНИЯМИ

Последняя реформа местного самоуправления началась в 2002 г. с обсуждения проекта новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ-131). Обсуждение это представляло дискуссию по концептуальным вопросам организации местного самоуправления как общественно-государственного института, а затем и обсуждение текста законопроекта уже в виде критики отдельных норм, поправок в конкретные статьи.

Общеизвестно, что муниципалы – эксперты и практики – разделились в своем отношении к законопроекту как концентрированному воплощению концепции реформирования российского местного самоуправления. Одни категорически отвергали концепцию реформы как противоречащую сути само-управления, другие видели в законопроекте-реформе возможность решить самую нерешаемую и базовую для местного самоуправления проблему – через разделение полномочий и предметов ведения, а следом за ними и финансовых потоков обеспечить приемлемую по объему бюджетов, относительно объективную и независимую по принципам формирования и стабильную во времени финансовую основу местной власти.

Не секрет, что первоначальная редакция законопроекта в результате обсуждения не претерпела принципиальных изменений. Многочисленные мотивированные оценки, предостережения, предложения экспертов и представителей органов местного самоуправления – практиков – не были

приняты во внимание ни разработчиками законопроекта, ни законодателями, принявшими закон.

Поэтому реформирование местного самоуправления в рамках подготовки ко вступлению в силу ФЗ-131, согласно его переходным положениям проведенное в 2004–2005 гг., правоприменительная практика и многочисленные поправки, вносимые в текст закона начиная с 2004 г., оценивались и оцениваются экспертами и практиками с учетом содержания дискуссий 2002–2003 гг.

Главным итогом «реформенного пятилетия» можно считать то, что развитие ситуации в 2002–2007 гг. и попытки понять причины повсеместно получаемых результатов заставили вернуться к вопросу о том, какое же место в системе российских государственно-правовых отношений предназначено местному самоуправлению и что мы имеем сегодня. Более узко – к чему свелась реформа местного самоуправления и к чему она привела.

Похоже, что дорога, вымощенная благими намерениями, привела нас к необходимости «вернуться к истокам», т.е. анализировать ситуацию не в текущем суетливом сравнении плохого с еще более плохим, а в оценке реформы местного самоуправления на соответствие базовым институциональным, философским, методологическим… и (самое прагматичное) конституционным принципам.

Данная статья посвящена оценке влияния реформы местного самоуправления на возможность граждан реализовывать конституционное право на участие в местном самоуправлении. Основное внимание уделено обсуждению соответствия норм ФЗ-131 Конституции Российской Федерации и тренду этих норм по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Но существенное внимание уделено также и правоприменительной практике, которая не только не демпфирует недостатки законодательства, но принципиально их усугубляет.

О КАЧЕСТВЕ ЗАКОНА

Для оценки качества закона, отдельных его норм в данной статье будут использованы следующие основные критерии:

1) соответствие Конституции Российской Федерации и текста закона, и его правоприменительной практики;

2) внутренняя непротиворечивость норм закона, целостная система и логика регулирования, согласованность закона с остальной законодательной базой;

3) ясность норм закона и однозначность их трактовки, которые обеспечивают непротиворечивость правоприменительной и судебной практики;

4) соответствие результатов регулирования данным законом целям его принятия и реалиям жизни.

Статья не претендует на полный анализ ФЗ-131 и связанного с ним законодательства согласно предложенным критериям. Они сформулированы для того, чтобы с их помощью обосновать необходимость изменения ряда норм ФЗ-131 по некоторым ключевым для института местного самоуправления позициям.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН И ФЗ-131

ПРАВО НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Основное внимание уделим тому, в какой мере нормы ФЗ-131 и практика его применения позволяют реализовать конституционные права граждан на местное самоуправление.

Это необходимо сделать по той причине, что в процессе реализации переходных положений ФЗ-131 начиная с 2004 г. и по настоящее время выявляется все больше фактов того, что граждане Российской Федерации не могут реализовать свои конституционные права на местное самоуправление. Им отказывают в этом органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов РФ (принимая или не принимая соответствующие акты и законы). А суды оправдывают эти отказы, опираясь именно на нормы ФЗ-131 (не вступившего в силу) и отказываясь применять нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154-ФЗ от 28.08.1995 (далее – ФЗ-154), действующего до 2009 г.

Особо отметим, что при вынесении решений суды по факту отказываются от применения норм Конституции РФ (которые, согласно ст. 18 Конституции, являются непосредственно действующими) в пользу норм ФЗ-131.

Обзор правоприменительной практики ФЗ-131 и судебной практики по искам граждан о защите их конституционных прав на местное самоуправление заставляет вернуться к анализу текста ФЗ-131 с позиций Конституции РФ и его сравнению с нормами ФЗ-154.

НОРМЫ КОНСТИТУЦИИ РФ

Конституция РФ (п. 2, ст. 130) определяет, что местное самоуправление «осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Обратим внимание на то, что формы непосредственной демократии в данном определении являются превалирующими. Этот тезис подтверждается и в п. 2, ст. 3: «Народ осуществляет свою власть **непосредственно, а также** через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Существенным в данном контексте является положение Конституции (п. 1, ст. 131): «Структура органов местного самоуправления определяется **населением самостоятельно**».

СРАВНЕНИЕ НОРМ ФЗ-154 И ФЗ-131

Определение местного самоуправления. Есть ли разница в правах населения на местное самоуправление в формулировках ФЗ-154 (1995 г.) и ФЗ-131 (2003 г.)? Есть, и, на первый взгляд, не очень существенная: законодатель отказался от «активного» определения местного самоуправления – как *деятельности населения* в пользу «пассивного» – *формы осуществления* народом своей *власти*.

ФЗ-154: Статья 2. Местное самоуправление

1. Местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность **деятельность** населения **по решению** непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

ФЗ-131: Статья 1. Местное самоуправление

2. Местное самоуправление в Российской Федерации – **форма осуществления** народом своей власти, **обеспечивающая** в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность **решение** населением непосредственно и(или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Чем определяется «форма осуществления» местного самоуправления на территории данного муниципального образования? Четырьмя позициями:

содержанием устава муниципального образования;

структурой органов местного самоуправления;

статусом муниципального образования (и территорией);

системой муниципальных правовых актов – пакетом решений, устанавливающих правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

Позволяет ли ФЗ-131 «осуществлять народу свою власть» при формировании данных позиций?

Принятие устава муниципального образования. Устав муниципального образования – «акт высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов» (п. 2, ст. 43 ФЗ-131). Поэтому наличие у граждан возможности влиять на его содержание имеет первостепенное значение в контексте соблюдения их конституционных прав на участие в местном самоуправлении.

Обратим внимание на разную трактовку самой процедуры принятия устава муниципального образования двумя законами. Согласно ФЗ-154, устав муниципального образования разрабатывается *муниципальным образованием* и может приниматься либо представительным органом, либо населением непосредственно (т.е. на референдуме, сходе). ФЗ-131 закрепляет полномочие по принятию устава муниципального образования *за представительным органом*.

ФЗ-154: Статья 6. Предметы ведения местного самоуправления

2. К вопросам местного значения относятся:

1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;

Статья 8. Устав муниципального образования

2. Устав муниципального образования **разрабатывается муниципальным образованием** самостоятельно. Устав муниципального образования **принимается** представительным органом местного самоуправления **или населением непосредственно.**

ФЗ-131: Статья 17. Полномочия **органов местного самоуправления** по решению вопросов местного значения

1. В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями:

1) **принятие устава муниципального образования** и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

На практике (как будет показано ниже) это уже привело к запрету на проведение референдумов по любым вопросам, относящимся к содержанию уставов муниципальных образований, т.е., по сути, к узурпации права на определение системы местного самоуправления на территории МО представительным органом местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления. Что представляет собой представительный орган местного самоуправления в формулировках обоих законов?

Если формулировка ФЗ-154 объясняет суть данного органа как выборного органа местного самоуправления, обладающего правом *представлять интересы населения и принимать решения от его имени*, то ФЗ-131 ограничивается лишь указанием на избираемость представительных органов населением и наличие у них собственных полномочий. Ничего не проясняет и понятие *депутат*.

ФЗ-154: Статья 1. Основные понятия и термины

Представительный орган местного самоуправления – выборный орган местного самоуправления, **обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени** решения, действующие на территории муниципального образования.

ФЗ-131: Статья 2. Основные термины и понятия

Органы местного самоуправления – **избираемые непосредственно населением** и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, **наделенные собственными полномочиями** по решению вопросов местного значения;

депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения.

Статья 35. Представительный орган муниципального образования

2. Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

10. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений.

Таким образом, ФЗ-131 отрывает отдельного депутата и представительный орган в целом от населения и не обязывает их руководствоваться интересами избирателей при принятии решений. При том, что принятие

устава муниципального образования ФЗ-131 фиксирует *как исключительную компетенцию* представительного органа.

К сожалению, за 2004–2006 гг. нам приходилось наблюдать множество случаев, когда депутатский корпус муниципальных образований вопиющим образом игнорировал интересы населения, принимал решения вопреки четко выраженному мнению граждан или просто отделял себя «от народа» стенами административных зданий. При попустительстве органов прокуратуры и судов этот «высокий забор» становится для граждан неприступной стеной.

Так, в Одинцовском районе депутаты городских поселений Голицыно, Одинцово ухитрились включить в свои регламенты нормы о том, что граждане-избиратели не имеют права присутствовать (!) на заседаниях советов. Органы прокуратуры при этом либо бездействуют, либо выдают предписания о незаконности данных норм, однако в суды за защитой прав неопределенного круга лиц не обращаются. А иски граждан суды мытарят годами. В Голицыно в конце февраля принято решение суда, обязывающее Голицынский совет отменить норму регламента, не разрешающую избирателям присутствовать на заседаниях совета. Однако областной суд удовлетворил кассационную жалобу совета, заявив истцам, что жителей обо всем прекрасно проинформируют присутствующие на заседаниях журналисты СМИ.

Однако в том же Одинцовском районе (городском поселении Одинцово) депутаты – в нарушение федерального закона о средствах массовой информации – отказываются аккредитовать при советах нелюбимые ими СМИ. Этим СМИ в том же Московском областном суде судья объясняет, что «аккредитация» означает «доверие», из чего следует, что депутаты могут аккредитовать только те СМИ, которым они доверяют, и… отказывает журналистам в иске. До смешного дошло в подмосковном Лыткарине, когда депутаты приняли такое положение об аккредитации СМИ, которое дает им возможность не аккредитовать даже СМИ, «излишне лояльные» к администрации (!) городского округа.

Депутаты отказываются принимать положения о регистрации ТОСов, из-за чего по всей Московской области ТОСы буквально «зависли» и вынуждены регистрироваться как общественные объединения, которые имеют мало надежд на конструктивное сотрудничество с органами местного самоуправления в качестве органов территориального самоуправления, но нацелены на защиту прав граждан от посягательств органов местного самоуправления (Балашихинский, Домодедовский, Одинцовский районы).

Игнорирование интересов избирателей и оторванность представительного органа от тех, кого они – по смыслу и духу Европейской хартии местного самоуправления, Конституции РФ, по самой сути понятия демократии – обязаны представлять, делает бессмысленным выявление, классификацию, обсуждение и исправление отдельных видов несообразного поведения депутатского корпуса.

Путь разрешения многообразного всероссийского конфликта может быть только один – четко прописать в законодательстве зависимость представительного органа и выборных лиц от тех, кто доверил им представлять свои интересы, и уточнить механизм прекращения полномочий выборных лиц и представительных органов, не оправдавших доверия избирателей.

Статус депутата представительного органа местного самоуправления. Многочисленные массовые акции протеста, имеющие «местную направленность», судебные иски граждан против решений органов местного самоуправления, к сожалению, свидетельствуют о том, что в процессе реформы местного самоуправления депутатские корпуса слишком большого количества муниципалитетов потеряли доверие избирателей. Это явление можно считать достаточно массовым.

Повсеместно возникающие в мало связанных между собой точках – отдельных муниципальных образованиях – аналогичные ситуации не могут не иметь своей первоосновой некие общие причины. Одна из них очевидна – сильнейшее административное давление органов государственной власти субъектов РФ, сопровождающееся угрозами применения финансово-бюджетного «кнута». Но почему представительные органы МСУ повсеместно не выдерживают этого давления?

Гарантии осуществления депутатской деятельности. Одна из весомых причин, по мнению автора, та, что после принятия Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ-131 местные депутаты оказались лишены гарантий и защиты при осуществлении депутатской деятельности.

ФЗ-154 содержал норму о необходимости принятия закона субъекта РФ о статусе депутата органа местного самоуправления. Эти законы, с учетом местных особенностей, прописывали:

1) гарантии осуществления депутатской деятельности, такие как право на получение информации по депутатским запросам, право доступа на тер-

риторию предприятий, организаций, расположенных на территории муниципального образования и т.п.;

2) социальные гарантии депутата, причем не только работающего на постоянной основе. В частности, повсеместно депутаты были защищены от угрозы увольнения во время действия депутатских полномочий.

ФЗ-131 исключил участие субъектов РФ в установлении статуса местного депутата.

ФЗ-154: Статья 18. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

6. **Статус депутата,** члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, **устанавливаются** Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, **законами субъектов Российской Федерации**.

8. **Депутатам** и членам выборных органов местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, выборным должностным лицам местного самоуправления **социальные гарантии**, связанные с пребыванием на этих должностях, **устанавливаются законами** субъектов Российской Федерации.

ФЗ-131: Статья 40. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

8. **Гарантии прав депутатов**, членов выборных органов местного самоуправления… **устанавливаются федеральными законами**.

В результате субъекты РФ признали недействующими региональные законы о статусе депутатов местного самоуправления. Однако федеральный законодатель не сделал никаких «телодвижений» по принятию закона, создающего депутату необходимые условия для представления интересов избирателей (по п. 1), а также защищающего самого депутата от давления облеченных более высокой властью должностных лиц, недовольных его депутатской деятельностью (по п. 2). И, судя по всему, не сделает.

Это ставит местных депутатов, среди которых много директоров и работников муниципальных предприятий и учреждений, в сильную зависимость от местной администрации. Неудивительно, что не представительный орган, а местные администрации определяют правила игры. Особенно, если реализована схема с сити-менеджером, да еще и назначенным с 50%-ным присутствием представителей субъекта РФ в конкурсной комиссии, да еще и при работе председателя представительного органа на непостоянной основе – как это было «продавлено», скажем, во всей Калужской области. Депутаты в этом случае служат предметом интерьера.

Мало того, в последние месяцы выяснилось, что местные депутаты делятся на два сорта. Граждане, руководители органов местного самоуправления, местные депутаты, эксперты полагали, что ФЗ-131 (ч. 2, п. 5, ст. 40), ограничивает количество депутатов, работающих на постоянной основе, десятью процентами от общей численности депутатского корпуса, предназначена только для ограничения расходов местных бюджетов на управление. Однако оказалось, что эта норма несет и вторую функцию: она позволяет *понизить статус* 90% местных депутатов (без внесения изменений в Конституцию РФ или федеральное законодательство) путем использования бухгалтерских правил.

Этот факт обнаружили изумленные руководители представительных органов местного самоуправления и депутаты. К осени 2006 г. выяснилось, что депутаты, уже понемногу освоившиеся со своей новой ролью и почувствовавшие необходимость повысить свою квалификацию в решении различных вопросов местного значения, не могут поехать ни на курсы, ни на обучающие семинары, ни просто в командировку по обмену опытом. Сначала об этом заявили бухгалтеры местных администраций. А затем последовал и ответ Комитета Государственной думы РФ по вопросам местного самоуправления (подписанный председателем Комитета В. Мокрым) на письмо главы города Миасса от 17 ноября 2006 г.:

«Следовательно, на основании статьи 70 Бюджетного кодекса РФ представительный орган муниципального образования вправе расходовать средства на оплату труда, командировочные расходы и иные *расходы, связанные с депутатской деятельностью, только депутатов, исполняющих свои полномочия на постоянной основе*».

Отзыв депутата. Изменения, внесенные в избирательное законодательство, отменили *порог явки* на выборы всех уровней, в том числе и в органы местного самоуправления. Не вдаваясь в обсуждение целесообразности такого решения законодателя, нельзя, однако, не задаться вопросом: «Почему кардинальное изменение системы выборов не включило в себя логически необходимое следствие – изменить нормы *отзыва* избираемых выборных должностных лиц и депутатов?»

Норма, установленная ФЗ-131 (ч. 3, п. 2, ст. 24), регламентирующая, что «Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)», представляется просто издевательской в условиях отсутствия порога явки на выборы. Представляется

логичным и необходимым изменить данную норму на иную: «Если за отзыв проголосовало большее число избирателей, чем за избрание».

Вопросы местного значения. Проблемы фактической реализуемости прав населения на участие в регламентации осуществления местного самоуправления на территории их муниципального образования усугубляется кластером норм, связанных с понятием вопросов местного значения.

Само понятие *вопросы местного значения* (далее – ВМЗ) в обоих законах сформулировано очень близко, однако нельзя не отметить, что в законе 1995 г. приоритет их определения был отдан уставу муниципального образования (в рамках законодательства), т.е. самостоятельному принятию населением на себя ответственности за решение ВМЗ.

ФЗ-154: Статья 1. Основные понятия и термины

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, законами субъектов РФ.

ФЗ-131: Статья 2. Основные термины и понятия

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Однако при дальнейшем рассмотрении выявляются существенные различия. Они заключаются в отношении к «необязательным» ВМЗ.

Если ФЗ-154 предписывал принимать к рассмотрению иные ВМЗ *муниципальным образованиям*, то ФЗ-131 отдает право принимать решение *органам местного самоуправления*. Такая формулировка приводит к запрету гражданам принимать на себя иные ВМЗ путем процедур непосредственной демократии, т.е. на референдуме (сходе).

ФЗ-154: Статья 6. Предметы ведения местного самоуправления

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

ФЗ-131: Статья 16. Вопросы местного значения городского округа (аналогично в статьях 14, 15)

2. **Органы местного самоуправления** городского округа **вправе**… также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации…

Таким образом, гражданам отказано в праве сформировать окончательный перечень ВМЗ, принять к рассмотрению вопросы, которые, на взгляд жителей данного муниципального образования, им нужно решать.

Но перечни вопросов местного значения в ФЗ-131 (ст. 14–16) имеют гораздо более серьезное следствие для самой системы местного самоуправления.

Определение структуры органов местного самоуправления. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ есть статья 12 «Вопросы референдума». Ее п. 3 гласит: «На *местный референдум* могут быть вынесены только вопросы местного значения».

ФЗ-154 включает в предметы ведения местного самоуправления принятие уставов муниципального образования, в котором должны быть указаны структура и порядок формирования органов местного самоуправления. Это означает, что население вправе решать вопросы организации местного самоуправления самостоятельно (согласно Конституции РФ), в том числе непосредственно на референдуме.

ФЗ-67: Статья 12. Вопросы референдума

3. На *местный референдум* могут быть вынесены только вопросы местного значения.

ФЗ-154: Статья 6. Предметы ведения местного самоуправления

2. К вопросам местного значения относятся:

1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением.

Статья 8. Устав муниципального образования

1. Муниципальное образование имеет устав, в котором указываются:

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления.

Однако в ФЗ-131 эта позиция – принятие устава либо установление структуры и порядка формирования органов местного самоуправления – как «вопрос местного значения» не прописана. Это уже привело к отказам представительных органов включать в устав муниципального образования норму о возможности вынесения данного вопроса на местный референдум. Информация об этом поступает из разных мест в отчетах о публичных слу-

шаниях по уставу или (иногда) в сообщениях об отклонении правотворческой инициативы граждан.

В качестве примеров отказа представительного органа МСУ включить норму о референдуме в устав муниципального образования можно упомянуть городской округ Обнинск (см. раздел «Правоприменительная практика»).

Уже зафиксированы случаи судебных решений, оставляющих без удовлетворения иски инициативных групп к представительным органам местного самоуправления, отказывающим в проведении местных референдумов по вопросу о структуре местного самоуправления, например, в городах Кирове и Котельнич Кировской области.

Очень полезно ознакомиться с аргументацией граждан-истцов, депутатских корпусов, узурпировавших право на определение структуры органов местного самоуправления, и судей, отказывающих в удовлетворении иска.

Из заявления гражданина Котова А.А. в суд:

«Из положений ст.12 ФЗ-67 ясно, что вопросы, выносимые на местный референдум инициативной группой, соответствуют требованиям ФЗ-67:

1. «Согласны ли вы с тем, что глава города Кирова должен избираться непосредственно населением города Кирова, обладающим избирательным правом?»

2. «Согласны ли вы с тем, что глава города Кирова должен возглавлять администрацию города Кирова?»

… Если законом или уставом муниципального образования принятие решений (правовых актов) отнесено к исключительным полномочиям конкретного органа местного самоуправления, это не означает запрета на принятие этого решения (правового акта) на местном референдуме…

Относя установление каких-либо правил к компетенции представительного органа, закон или устав муниципального образования исходят из того, что этот орган обладает правом представлять интересы населения и принимать решения от его имени… Однако это не может служить основанием для лишения самого населения права принять соответствующее правовое решение непосредственным голосованием…

Нельзя согласиться с решением Думы о том, что порядок избрания главы города не является вопросом местного значения и не может выноситься на референдум: такая логика способна запретить принятие на референдуме любого муниципального правового акта. Компетенция муниципального образования включает в себя предметы ведения – вопросы местного значения, а также полномочия по данным предметам ведения. Принятие устава муниципального образования является реализацией полномочия муниципального образования по решению вопросов

местного значения. Это следует из Конституции РФ: согласно п. 1, ст. 131 структура органов МСУ определяется населением самостоятельно. Реализация данной конституционной нормы, отнесшей к вопросам местного значения те вопросы, которые решаются в уставе муниципального образования, может осуществляться как непосредственно населением, так и органом местного самоуправления, обладающим правом представлять население.

На основании выше изложенного… прошу:

1. Отменить решение Кировской городской думы № 48/37 от 28.12.2005 г. (отказавшего в назначении референдума на том основании, что вопросы не относятся к ВМЗ. – Прим. **Л.Ш.**).

2. Признать соответствующими действующему законодательству вопросы, выносимые на местный референдум».

Суд решил: Заявление Котова А.А. об отмене решения Кировской городской думы…, постановления Кировской городской комиссии референдума… оставить без удовлетворения».

Заслуживает пристального изучения решение Котельничской городской думы (от 27.12.2006 № 100) «О рассмотрении ходатайства группы граждан по проведению местного референдума» в связи с четкостью построения конструкции доказывания того, что граждане не имеют права сами решать вопросы организации своего местного самоуправления в своем муниципальном образовании (см. раздел «Правоприменительная практика»).

Таким образом, правоприменительная практика показывает, что российским гражданам – вопреки Конституции Российской Федерации – не гарантировано право самостоятельного определения структуры органов местного самоуправления, что является правовым нонсенсом и поражением граждан в их конституционных правах.

Из-за незначительности последствий для развития российского местного самоуправления заслуживают не обсуждения, а лишь упоминания «мелкие» вопросы: например, то, что, согласно выстроенной логике правоприменительной практики ФЗ-131, у населения не спросят его мнения и об установлении официальных символов муниципального образования – герба, флага, гимна (вопрос, чрезвычайно важный с точки зрения воспитания гражданственности и т.д.).

Границы территории и статус муниципального образования. Статья 131 (п. 2) подтверждает право населения участвовать в определении границ своего муниципального образования: «Изменение границ территорий, в

которых осуществляется местное самоуправление, *допускается с учетом мнения населения* соответствующих территорий».

В данном контексте важно не только право населения участвовать в определении границ своего муниципального образования, но и то, что с границами часто связан статус муниципального образования, а следовательно, объем полномочий населения по решению вопросов местного значения.

Нормы ФЗ-131, регулирующие участие населения в решении жизненно важных для муниципальных образований вопросов о границах муниципального образования и статусе поселения, непосредственно связанных с включением/невключением населенных пунктов в конкретные анклавы (т.е. вопросы изменения границ и преобразования муниципального образования), оговаривают применение порядка, установленного для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

ФЗ-131: Статья 12. Изменение границ муниципального образования

1. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения… в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Статья 13. Преобразование муниципальных образований

2. Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения… в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Однако на практике нередко имеют место игнорирование мнения жителей и фактический запрет на реализацию инициативы о преобразовании муниципального образования или изменении границ, несмотря на то что причиной протеста жителей является жесткость регламентации Законом ФЗ-131 численности населения и методики определения границ территорий муниципальных образований, которая в ряде случаев неадекватна реальной ситуации (станция Аскиз, Республика Хакасия; село Хасанья, Кабардино-Балкария; Борский район, Нижегородская область; г. Ангарск, Иркутская область; Домодедовский и Балашихинский районы, Московская область и др., см. раздел «Правоприменительная практика»).

К сожалению, добавляет неразберихи непоследовательная судебная практика: решение Воронежского областного суда по делу поселка Краснолесный – единственное в череде судебных решений по аналогичным делам с результатом положительным для населения, но странным с точки зрения соблюдения норм ФЗ-131; определение Конституционного суда РФ о прекращении производства по делу с. Хасанья, Кабардино-Балкария (см. раздел «Правоприменительная практика»).

Почти единственным примером успешного проведения референдума о статусе и границах муниципального образования является Рыбинск, где и горожане, и сельские жители пришли на референдум и проголосовали за выделение Рыбинска из состава поселений Рыбинского муниципального округа (см. раздел «Правоприменительная практика»). Но здесь мы имеем дело с беспрецедентной активностью граждан, много лет – еще до принятия ФЗ-131 – добивавшихся самостоятельности для более чем 200-тысячного города. Они преодолели колоссальное сопротивление власти, проявили высочайшую гражданскую активность (достаточно сказать, что в городе было собрано более 140 тыс. подписей в поддержку референдума) и провели грамотную агитационную кампанию на селе.

Но Рыбинск является исключением, а не правилом учета мнения населения при установлении границ муниципального образования в случаях, когда решение о границах было неоднозначным и возникали проблемы. Недовольство граждан навязанными им законами субъектов РФ включением/невключением населенных пунктов в желательные/нежелательные муниципальные образования, границами муниципального образования, статусом муниципальных образований в ряде случаев превышает приемлемый уровень и создало очаги социальной напряженности, которые, несомненно, дадут о себе знать в ближайшие годы.

Самым вопиющим примером отказа населению в праве самому определить границы и статус своего муниципального образования является остров Валаам, где жителей просто лишили права на местное самоуправление. Причем сделал это Верховный суд РФ, отменивший решение Верховного суда Республики Карелия (см. раздел «Правоприменительная практика»).

Система муниципальных правовых актов – правила, организующие жизнедеятельность граждан на территории муниципального образования. Практически не обеспечено законом право граждан влиять на содержание принимаемых представительным органом МСУ муниципальных нормативных правовых актов – правил, обязательных для исполнения на территории муниципального образования. Для реализации этого права

предусмотрены два основных механизма – правотворческая инициатива и публичные слушания.

ФЗ-131: Статья 26. Правотворческая инициатива граждан

1. С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования…

3. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Статья 28. Публичные слушания

1. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования… могут проводиться публичные слушания.

4. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать… меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

ФЗ-131 (ст. 26) декларирует право граждан вносить проекты муниципальных актов – право на правотворческую инициативу. Однако информация, поступающая из различных муниципалитетов, и личный опыт автора статьи свидетельствуют, что обычно дело заканчивается предъявлением «мотивированного отказа» без какого-либо содержательного обсуждения инициативы. Отказ подкрепляется подготовленным послушными юристами псевдоправовым заключением, оспорить которое не представляется возможным.

Основным недостатком ст. 28 ФЗ-131, регламентирующей проведение публичных слушаний, является редакция пункта 4. Непонятно, зачем законодатель столь подробно расписывал механизм организации данного мероприятия, если его «результат» должен быть всего лишь обнародован. В законе отсутствует определение понятия этого «результата», хотя бы намека на то, в чем он должен выражаться (измеряться).

Отсутствие необходимости получить обязательное одобрение участниками публичных слушаний обсуждаемых актов делает данный механизм непосредственной демократии ничтожным. Публичные слушания пред-

ставляют собой имитацию участия населения в самостоятельном решении вопросов местного значения.

Максимальный результат мероприятия, которое ФЗ-131 называет *публичными слушаниями*, – это оглашение планов и проектов органов местного самоуправления. Однако даже это крайне важно, учитывая катастрофическую закрытость власти от населения в настоящий момент. Поэтому было бы целесообразно дополнить п. 3, ст. 28 ФЗ-131 нормой, обязывающей органы местного самоуправления выносить на публичные слушания проекты *всех муниципальных актов, устанавливающих правила*, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

Нормы Конституции РФ. Конституции РФ (п. 2, ст. 8) однозначно уравнивает муниципальную собственность в правах с остальными видами собственности:

«2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

В ст. 130 уточняется, что собственником муниципальной собственности является население муниципального образования, а органы местного самоуправления управляют этой собственностью от имени населения (ст. 132).

Права на местное самоуправление, установленные Конституцией РФ (ст. 133) и федеральными законами, не могут быть ограничены.

Повторим, что Конституция РФ (п. 2, ст. 131) подтверждает право населения участвовать в определении границ своего муниципального образования. В данном контексте важно то, что с границами часто связан статус муниципального образования, а следовательно, объем полномочий населения по решению вопросов местного значения, за которым следует муниципальная собственность.

Нормы федеральных законов. Основным документом Российской Федерации, определяющим права собственности и обращения с собственностью, порядок ее отчуждения, является Гражданский кодекс РФ.

ГК РФ (ст. 215) подтверждает, что муниципальная собственность принадлежит муниципальным образованиям. А ст. 217 определяет порядок передачи муниципальной собственности другим юридическим и физическим лицам.

ГК РФ: Статья 215. Право муниципальной собственности

1. Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью.

2. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и лица, указанные в статье 125 настоящего Кодекса.

Статья 217. Приватизация государственного и муниципального имущества

Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные настоящим Кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное.

Подтверждает принадлежность муниципальной собственности муниципальному образованию (т.е. населению) и ФЗ-131.

ФЗ-131: Статья 49. Экономическая основа местного самоуправления

1. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

2. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

Статья 50. Муниципальное имущество

1. В собственности **муниципальных образований** может находиться:

1) указанное в частях 2–4 настоящей статьи имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения;

Статья 51. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом

1. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Данные нормы приведены с целью показать, что любое «отторжение» муниципальной собственности – как и всякой собственности – может проводиться только по согласию собственника, коим в данном случае является население.

Мы встречаемся с двумя случаями «отторжения». Первый из них – приватизация. Второй – потеря собственниками – населением муниципального образования – своей собственности в случае любого преобразования муниципального образования.

Дальнейшая аргументация излагается по тексту статьи автора в газете «Местное самоуправление» (2006, № 20), написанной в связи с попыткой принятия Государственной думой РФ законопроекта № 284354-4 (так называемой поправки Мокрого, Жидких, Огонькова), ликвидирующего местное самоуправление в городах – столицах субъектов РФ:

«Главная тема последней недели октября – очередная попытка ликвидировать местное самоуправление в России. Посмотрим на проблему ликвидации МСУ в административных центрах под углом зрения собственников.

Ведь все мы – собственники. Мы владеем очень нужными нам вещами, и самая главная среди них – инфраструктура городского хозяйства, которая обеспечивает нам воду, тепло, свет, проезд и проход по городским улицам и много еще всего.

Конституция России в 1993 г. декларировала равные права и равную защиту собственникам всех видов собственности – частной, муниципальной, государственной и иной.

Согласно федеральному законодательству, собственником муниципальной собственности являются муниципальные образования. Муниципальная собственность – разновидность публичной собственности, субъектами которой (собственниками) являются *муниципальные образования* (п. 1, ст. 215 ГК РФ). Муниципальная собственность – не разновидность государственной, а самостоятельный вид публичной собственности, поскольку муниципальные образования не являются государственными образованиями.

Это значит, что совокупным собственником является население, проживающее на территории конкретного муниципалитета. Мы – местное сообщество, избирая органы МСУ, фактом избрания делегируем этим органам право управлять нашей собственностью, и не более того.

Да, органы МСУ могут продавать в частные руки некоторые объекты муниципальной собственности. Но, во-первых, это делается согласно планам приватизации, которые должны приниматься после совета с населением; во-вторых, это только отдельные объекты, а не всё скопом городское имущество; в-третьих, прива-

тизируются объекты, не нужные городу для выполнения полномочий по решению вопросов местного значения.

Вопрос. Если субъект РФ своим законом решит ликвидировать МСУ в городском округе или районном центре, опустив самоуправление до микрорайонов, *что произойдет с нашей общей собственностью*?

По логике законопроекта, ее, видимо, частью отдадут субъекту РФ, частью поделят между карликами-муниципалитетами – районами. То есть у нас ее отберут!

И мы лишимся собственности на миллиарды рублей! И пусть она латаная-перелатаная, но другой у нас нет. А она нужна для обеспечения жизнедеятельности городов и поселков. Мы хотим иметь воду и работающую канализацию, все-таки XXI век на дворе, а не Средневековье.

Отчуждение собственности без согласия собственника называется экспроприацией. Обычно такие штуки происходят в революционные времена. Но у нас, кажется (?) эра стабильности?

Утверждение. Для отчуждения нашей собственности нужно получить наше согласие на ее передачу государству ли (в виде субъекта РФ), части ли местного сообщества, проживающего в другом районе. На передачу безвозмездную или возмездную?

Мы имеем полное право требовать референдума по вопросу отчуждения нашей собственности. Да еще и торговаться о цене.

Кстати, появление этого законопроекта – хороший повод вернуться к вопросу о том, на каком основании в рамках реализации ФЗ-131 субъекты РФ безвозмездно забирают себе муниципальную собственность, которую муниципальные образования использовали для исполнения полномочий, ныне переданных субъектам РФ? Полномочия полномочиями – сегодня так, завтра этак, а собственность – священна и неприкосновенна.

В сегодняшней терминологии отчуждение чужой собственности путем использования формальных процедур называется рейдерством[1].

Таким образом, над муниципальной Россией нависла угроза рейдерского захвата.

Причем захват ведется не с помощью «уязвимостей в законодательстве», а *путем сознательного деформирования законодательства самими рейдерами*. Заказчики и исполнители в одном лице. Это государственные чиновники, обладающие неограниченным административным ресурсом. Для конкретизации типов/ФИО

[1] *Рейдерство* – общее название цепочки операций, которое с помощью уязвимостей в законодательстве позволяет получить владение над капиталом (обычно предприятием). При этом совершается вывод активов из владения законных собственников. Рейдерство – более-менее законный, сложный, высокоинтеллектуальный и высокодоходный бизнес. Люди, осуществляющие рейдерство по заказу со стороны, называются *рейдерами*.

рейдеров необходимо вспомнить авторов многочисленных законопроектов, их лоббистов и тех, кто за законопроекты голосует и законы подписывает».

Считаю, что передел собственности согласно ФЗ-131 – отъем муниципальной собственности вслед за передачей полномочий – противоречит Конституции РФ и должен быть отменен. Выполнять же переданные субъектам РФ полномочия, ранее находившиеся в ведении муниципальных образований, субъекты РФ могут с использованием муниципальной собственности на правах аренды, безвозмездного пользования и пр.

БЕЗ ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ

Ситуация с искажением концепции ФЗ-131, попранием конституционных прав граждан при реализации реформы местного самоуправления на местах усугубляется замалчиванием грубейших нарушений закона, если они совершаются по сговору с представителями органов государственной власти регионов.

Не выполняют свои прямые функции оспаривания не соответствующих законодательству нормативных правовых актов местного самоуправления и региональных законов органы прокуратуры. «Не видят» нарушений законодательства суды, в которые обращаются граждане.

В качестве примеров остановимся на двух самых очевидных нарушениях.

1. Нарушения пункта 8 статьи 34 ФЗ-131

ФЗ-131: Статья 34. Органы местного самоуправления

7. Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования.

8. **Решение** представительного органа муниципального образования **об изменении структуры** органов местного самоуправления **вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий** представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

Первым отмеченным нарушением п. 8, ст. 34 ФЗ-131 было решение Обнинского городского собрания депутатов от 11 января 2005 г., когда депутаты изменили структуру органов местного самоуправления: отменили всенародные выборы мэра города – главы администрации, установленные решением городского референдума 1995 г., заменив их избранием главы города – председателя представительного органа из состава депутатов. Последний пункт

данного решения устанавливал, что оно вступает в силу с момента принятия. Годичная борьба обнинцев сначала с властью, а затем с властью и судебной системой, завершилась тем, что суд признал последний пункт решения неправомерным и обязал заменить его на формулировку «с момента опубликования». В настоящий момент дело принято к рассмотрению Страсбургским судом по правам человека. Отметим, что органы прокуратуры со всем рвением защищали позицию Обнинского городского собрания.

Аналогичная «операция» была проведена в Тюмени. Там представительный орган поменял устав города, зарегистрировал его в органах юстиции и, не дожидаясь истечения сроков своих полномочий, избрал из своего состава главу города.

В течение 2005 г. изменения структуры органов местного самоуправления, а именно: изменение статуса и полномочий уже избранного на совершенно определенные и другие (!) полномочия выборного должностного лица местного самоуправления были осуществлены в ряде региональных столиц: Пензе, Астрахани, Челябинске (полное описание см. в разделе «Правоприменительная практика»).

Фабула всюду одинакова: сначала Человек всенародно избран на должность главы города – руководителя представительного органа – и удивился: «Я что же, буду английской королевой? Меня же избрали главой!» Поменял устав и стал главой города – главой администрации. И только прокурор Астраханской области пытался оспорить в суде это решение как не соответствующее действующему законодательству (и, естественно, проиграл).

Норма ФЗ-131 (п. 8, ст. 34) совершенно логична и очевидна: исполнение полномочий выборным должностным лицом только тогда легитимно, когда данное лицо избрано гражданами для исполнения именно этих полномочий. Депутатов из Обнинска и Тюмени никто не избирал как возможных глав города. М. Юревич (Челябинск) и С. Боженов (Астрахань) не получали от избирателей полномочий на руководство администрацией города.

2. Нарушения части 2 пункта 4 статьи 35 ФЗ-131

ФЗ-131: Статья 35. Представительный орган муниципального образования

4. Представительный орган муниципального района:

… 2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом **число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа** муниципального района.

Муниципальные районы, в составе которых находятся малые города с населением от 25–30 до 140–150 тыс. (население Рыбинска – 240 тыс.), составляют значительную долю. В этом случае нет никакой возможности выдержать норму ФЗ-131 (ч. 2, п. 4, ст. 35), поскольку в таких городских поселениях сосредоточено до 50–80% населения района. Если такая норма выдержана (Малоярославецкий район Калужской области), то это достигнуто за счет неравенства избирательных прав граждан: избирательные округа на выборах были нарезаны таким образом, что голос деревенского жителя был гораздо весомее голоса горожанина. И тем не менее эти районы де-юре и де-факто существуют как муниципальные образования, соответствующие федеральному законодательству, зарегистрированы их уставы. На вопрос: «Как же могут существовать такие муниципальные образования – муниципальные районы?» – все спрашиваемые молча пожимают плечами.

В регионах с более высокой правовой культурой (и населения в том числе), например в Свердловской области, на такое вопиющее несоответствие с законодательством, видимо, пойти не смогли. Там обошли данную норму, нарезав всю территорию области на городские округа. Попытки граждан отстоять свои права в суде потерпели фиаско. Теперь и там в ответ на вопрос: «Как же могут существовать такие муниципальные образования – городские округа?» – тоже молча пожимают плечами.

При этом нарушены другие положения того же ФЗ-131 – в состав городских округов включены сельские поселения, жители которых, таким образом, лишены конституционных прав на местное самоуправление в своем поселении. Кроме того, нарушены нормы и логика законодательства об административно-территориальном устройстве, извращено понятие «города», селяне лишаются положенных им сельских льгот.

Выводы

1. Практика реализации ФЗ-131 и реформирования местного самоуправления в период с 2004 г. по настоящее время выявила серьезные нарушения конституционных прав граждан на местное самоуправление. Нарушения вызваны как несовершенством ФЗ-131, так и практикой его фактического применения, судебной практикой.

Среди основных проблем в реализации конституционных прав граждан выявились:

а) отказ в праве самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления путем проведения местного референдума;

б) отсутствие возможности влиять на содержание устава муниципального образования вследствие:

отказа в праве участвовать в утверждении устава муниципального образования или его основополагающих элементов путем проведения местного референдума (методом непосредственной демократии);

отсутствия обязательности учета мнения населения, высказанного/выраженного путем правотворческой инициативы, участия в публичных слушаниях, обращений и т.д. (отсутствие работающих механизмов представительной – опосредованной демократии);

в) сокращение полномочий граждан на «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» через изменение статуса муниципальных образований без учета или вопреки мнению жителей;

г) изменение границ муниципального образования без учета или вопреки мнению жителей, что затрагивает их жизненные интересы;

д) отсутствие у граждан возможности оказывать реальное влияние на решение вопросов местного значения путем использования форм прямой демократии в связи с *отсутствием обязанности* органов местного самоуправления *не принимать решения*, противоречащие мнению (воле) избирателей, заявленному на публичных слушаниях, на собраниях, в опросах, в обращениях и т.д.

2. Большое число и острота массовых акций протеста, прошедших в защиту прав на местное самоуправление, – пикетов, митингов – свидетельствует о том, что механизмы непосредственной демократии, заложенные в ФЗ-131, не работают. Ситуация «выдавливает» людей на площади, где они требуют соблюдения своих прав на референдум, отставки депутатов и выборных должностных лиц.

3. В данной ситуации референдумы явились бы адекватным инструментом реализации общественных инициатив и устремлений граждан, канализировали бы гражданскую активность в легитимные цивилизованные формы.

Однако суровость избирательного законодательства, общее «нерасположение» властей к инициативам избирателей и их запредельная «придирчивость» к соблюдению формы при наличии огромного потенциала «административного ресурса» давления на активистов, отсутствие достаточных

финансовых, материальных и организационных ресурсов у инициативных групп, низкая правовая культура населения – все это в совокупности делает организацию референдумов по инициативе населения практически невозможной.

4. Сравнение норм ФЗ-154 и ФЗ-131 позволяет заявлять о фактическом отборе (изъятии) у граждан прав на местное самоуправление в формах прямого волеизъявления, которые они имели согласно ФЗ-154. Следовательно, ряд норм ФЗ-131 реально умаляют права граждан на самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью», а значит, противоречат Конституции РФ (п. 2, ст. 55).

5. В процессе реформирования местного самоуправления оказались существенно ущемлены (по сравнению с дореформенным периодом) права и гарантии местных депутатов на депутатскую деятельность, что подорвало их независимость.

6. Вопрос о праве муниципальных образований на муниципальную собственность, принадлежавшую им на момент принятия ФЗ-131, и конституционность передела собственности согласно ФЗ-131 (отъема муниципальной собственности вслед за передачей полномочий) заслуживают специального обсуждения (его актуальность определяется сроками реализации ФЗ-131 и реально происходящими процессами передела собственности).

7. Реформа местного самоуправления в 2004–2006 гг. усилила отторжение основной массы населения от самоуправления и процессов управления жизнедеятельностью муниципального образования.

8. Органы прокуратуры и судебная система не защищают конституционные права граждан на местное самоуправление.

9. Остается открытым вопрос о массовом фактическом нарушении ФЗ-131 при включении в муниципальные районы крупных городских поселений.

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Городской округ Обнинск, Калужская область, июнь 2005 г., июнь 2006 г. Разработка новой редакции устава городского округа

Предложение группы граждан.

«Внести в Устав города норму об исключительной компетенции местного референдума (ст. 13, п. 1), к которой отнести следующие вопросы: изменение статуса муниципального образования; изменение границ городского округа; определение структуры органов местного самоуправления; отчуждение объектов муниципальной собственности, имеющих жизненно важное значение для населения городского округа; разрешение на строительство и эксплуатацию объектов, которые могут нанести вред жизни населения и окружающей среде».

Предложение отвергнуто сначала уставной комиссией, затем представительным органом – городским собранием. Главные основания:

«определение структуры органов МСУ» не является вопросом местного значения;

в ФЗ-131 не прописана обязательность вынесения на референдум остальных вопросов, предложенных гражданами.

Городской округ Петрозаводск, 15 ноября 2006 г.

Механизм, аналогичный калужскому, использовал глава Карелии С. Катанандов для ликвидации «строптивого» Петросовета.

Ему не удалось добиться от городского совета Петрозаводска внесения в устав города изменений, ликвидирующих всенародные выборы главы города. Вследствие затяжных «оборонительных боев» части депутатов Петросовета с органами государственной власти и оставшейся частью депутатского корпуса, поддерживающей губернские «новации», процесс принятия устава сильно затянулся, но депутатам все же удалось привести устав в соответствие с ФЗ-131.

Однако регистрация устава под различными предлогами не была произведена, несмотря на неоднократно заявляемую готовность депутатов внести необходимые, по мнению органов юстиции, исправления.

Основываясь на неприведении устава в соответствии с ФЗ-131, парламент Карелии принял закон о роспуске Петросовета за бездействие. Глава Карелии С. Катанандов 15 ноября 2006 г. подписал закон о роспуске городского совета Петрозаводска.

Котельничская городская дума. Решение от 27.12.2006 № 100

О рассмотрении ходатайства группы граждан по проведению местного референдума.

Городская дума рассмотрела поступившие из избирательной комиссии муниципального образования городской округ город Котельнич Кировской области протокол собрания и ходатайство группы граждан в составе… о выдвижении инициативы проведения местного референдума (решение избирательной комиссии от 07.12.2006 № 2 «О рассмотрении ходатайства инициативной группы граждан по проведению местного референдума»).

… По второму вопросу, предлагаемому группой граждан для вынесения на местный референдум: «Выборы главы объединенного муниципального образования проводить всенародным голосованием», Городская дума установила следующее.

Часть 1 статьи 16 ФЗ-131, часть 1 статьи 6 Устава города способ выбора главы муниципального образования также не предусматривают в перечне вопросов местного значения.

Часть 1 статьи 34 ФЗ-131, часть 2 статьи 5 Устава города определяют, что глава МО входит в структуру органов местного самоуправления.

Часть 3 статьи 34 ФЗ-131 устанавливает, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольностъ органов МСУ, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются Уставом МО.

Часть 1 статьи 44 ФЗ-131 устанавливает, что структура и порядок формирования органов местного самоуправления определяются Уставом МО.

Часть 2 статьи 36 ФЗ-131 устанавливает, что способ выбора главы МО определяется уставом МО.

Пункт 1 части 10 статьи 35, часть 3 статьи 44 ФЗ-131, а также пункт 1 части 1 статьи 24, часть 4 статьи 59 Устава города в соответствии с нормами вышеуказанного закона определяют, что принятие устава МО и внесение в него изменений и дополнений являются исключительной компетенцией представительного органа муниципального образования.

Определение структуры органов местного самоуправления, порядка формирования, способа выборов, в том числе главы муниципального образования, является исключительной компетенцией представительного органа муниципального образования, а не вопросом, решаемым на местном референдуме.

Решение вопроса, предлагаемого группой граждан для вынесения на местный референдум, не предполагает возникновения каких-либо правовых последствий, не подлежит исполнению на территории города, так как не устанавливает и не изменяет общеобязательные правила.

ГРАНИЦЫ ТЕРРИТОРИИ И СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Остров Валаам, 15 декабря 2006 г. – 17 января 2007 г.

В середине декабря состоялись два заседания Верховного суда. На первом из них президиум ВС РФ рассмотрел и удовлетворил надзорную жалобу некоего И.П. Корниенко, отменив решения Верховного суда Карелии и лишив жителей Валаама права на самоуправление. Речь в ВС РФ шла о признании недействительными

оснований, по которым поселок Валаам утратил статус МО, а также предписания о создании избирательной комиссии. Впрочем, к выполнению решения Верховного суда Карелии Республиканское законодательное собрание так и не приступало. Защитники прав светского населения острова связывают это с письмами Патриарха Алексия II и игумена, направленными на имя председателя собрания Н. Левина.

Апелляционное рассмотрение Верховным судом РФ дела о праве жителей о. Валаам на местное самоуправление состоялось 17 января с.г. в соответствии с постановлением Президиума ВС РФ, месяцем ранее рассмотревшим надзорную жалобу насельника Свято-Преображенского Валаамского монастыря РПЦ МП некоего И.П. Корниенко, и на этот раз было вынесено решение, соответствующее требованиям, изложенным церковным жалобщиком.

Напомним, что еще в середине 2005 г., отстаивая свое право на самоуправление, жители поселка Валаам обратились в суд с заявлением о признании недействующим пункта одного из законов Республики Карелия в части включения поселка Валаам в состав города Сортавала. Доводы жителей были неоднократно рассмотрены как Верховным судом Республики Карелия, так и Верховным судом РФ, и 07.09.2006 ВС РК выдал исполнительный лист, в котором обязал ЦИК РК в 10-дневный срок создать временную избирательную комиссию, назначить выборы депутатов Совета валаамского сельского поселения и главы Валаамского сельского поселения со сроком полномочий 4 года.

Несмотря на то что в исполнительном листе было ясно указано, что «решение подлежит немедленному исполнению» и ВС Республики Карелия «обязывает всех должностных лиц и граждан … исполнить в точности и своевременно решение Верховного суда», ни одно из предписаний выполнено не было.

Зато это решение суда было оперативно обжаловано в Верховный суд РФ в порядке надзора, вероятно, одним из насельников монастыря – И.П. Корниенко, личность которого идентифицировать с кем-либо известным, живущим на Валааме до сих пор так и не удается.

Домодедовский и Балашихинский районы, Московская область, 24 мая–декабрь 2006 г.

Верховный суд рассмотрел в порядке кассации иски граждан о неправомерности образования городских округов на месте Домодедовского и Балашихинского районов Московской области. В декабре 2004 г. решением правительства и Московской областной думы все поселения и земли этих двух районов были включены в состав городских округов. При этом, например, в Балашихинском районе в состав округа попала большая часть земель национального парка «Лосиный остров». Одним решением подмосковных властей федеральные земли национального парка «Лосиный остров», все его леса и угодья стали городской землей Балашихи! Од-

новременно исчезли сельскохозяйственные земли, а жители деревень и поселков стали горожанами и лишились законных льгот, которые предоставлены сельским жителям. Кроме того, жители небольших поселков и сельских округов лишились возможности осуществлять в своих поселениях местное самоуправление. Жители сельских населенных пунктов Домодедовского и Балашихинского районов решили отстоять свое право на местное самоуправление и оспорили решение подмосковных властей.

По итогам рассмотрения дела Верховный суд поддержал иски жителей Московской области и признал решения властей Подмосковья неправомерными с момента их опубликования.

Однако осенью был повторно принят закон Московской области аналогичного содержания.

Ангарское МО, 4 марта 2005 г.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Пятигорск, Ставропольский край, 23 февраля 2007 г.

Пятигорску вернули кардиоцентр.

Распоряжением правительства Ставропольского края от 25 января 2006 г. горбольница № 1, где располагалась кардиохирургия, была принята в госсобственность края. Смена собственника «сделала негодной» лицензию, по которой кардиоцентр осуществлял свою деятельность.

Городская дума Пятигорска обратилась в Арбитражный суд Ставропольского края с заявлением о признании недействительным распоряжения краевого правительства. Основанием, как объяснили в администрации Пятигорска, послужили «как грубые нарушения законодательства, допущенные при приеме в собственность края муниципального учреждения здравоохранения, так и существенное нарушение прав и законных интересов муниципального образования Пятигорска в области организации первичной медико-санитарной помощи населению». Ведь распоряжением краевого правительства в одностороннем порядке из системы муниципального здравоохранения Пятигорска было изъято более 44% общей стоимости муниципального имущества.

Теперь со спокойным сердцем можно заявлять, что горбольница Пятигорска снова будет принадлежать городу и горожанам. Арбитражный суд Ставропольского края отменил вышеупомянутое распоряжение, признав его недействительным. В соответствии с законом это решение арбитражного суда подлежит немедленному исполнению.

Т. Гущина, «КП» на Северном Кавказе

ПРИНЯТИЕ УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Астрахань

10 февраля 2005 г. состоялось событие, положившее конец многочисленным спорам и судебным разбирательствам вокруг изменений в Уставе МО «Город Астрахань», принятых накануне выборов. В присутствии мэра Боженова и журналистов губернатор Жилкин подписал устав областного центра, тем самым согласившись с внесенными в него сегодня Горсоветом изменениями и дополнениями и полностью узаконив права и обязанности нового главы города.

Хроника событий:

6 июля 2004 г. Городской совет Астрахани принял поправки в устав города, согласно которым глава муниципального образования избирается всем населением и *возглавляет представительный орган* – Городской совет.

5 декабря 2004 г. *состоялись выборы главы* МО «Город Астрахань» и депутатов Городского совета. Главой МО был избран Сергей Боженов.

22 декабря 2004 г. по исковому заявлению С. Боженова суд Кировского района признал недействующими поправки, внесенные в Устав города Астрахани 06.07.2004.

10 февраля 2005 г. Городской совет принял новую редакцию устава, *согласно которой глава МО возглавляет администрацию* города.

10-го же февраля поправки были зарегистрированы губернатором Астраханской области А. Жилкиным. И С. Боженов возглавил городскую администрацию!

Тюмень

16 марта 2005 г. депутаты Тюменской думы на внеочередном заседании единогласно приняли внесение изменений в устав города. Согласно новому уставу, первое лицо администрации будет избираться специальной квалификационной комиссией.

Интересно, что изменения в устав вступили в силу со дня принятия. Ни депутаты, ни контролирующие органы «не заметили» грубейшего нарушения действующего законодательства.

Челябинск

20 марта 2005 г.

На выборах мэра Челябинска с отрывом в 9% победил депутат Государственной думы РФ, производитель макарон «Макфа» Михаил Юревич, набравший 45,67% голосов. Действующий глава города Вячеслав Тарасов набрал 37% голосов. Мэр Челябинска, согласно уставу города, возглавит представительный орган.

25 марта 2005 г.

Новый мэр Челябинска Михаил Юревич официально выступил с идеей пересмотра городского устава. Соответствующее заявление он сделал на первой после своей победы на выборах пресс-конференции.

По словам М. Юревича, он не может понять, для чего прежние руководители города выбрали тот вариант организации муниципальной власти, который с прошлой осени прописан в городском уставе (глава города возглавляет только Городскую думу, а администрацией руководит нанятый по контракту управленец). «Жители Челябинска выбирали мэра, чтобы именно он руководил хозяйством, но, наверное, прежние начальники хотели реже на работе появляться», – заметил Юревич.

По его словам, сейчас изучается вопрос о возможном внесении поправок в устав муниципального образования. «Если такая юридическая возможность будет, устав будет пересмотрен», – заявил новый мэр.

25 сентября 2005 г.

Федеральный суд Советского района Челябинска вынес решение прекратить разбирательства по исковым заявлениям, оспаривающим легитимность главы города М. Юревича на посту главы администрации города.

Суд объединил в одно дело иск депутата Челябинской городской думы А. Никитина и группы граждан и иск Е. Захаровой, найдя их идентичными по своим требованиям. После этого судья вынесла решение о прекращении делопроизводства на том основании, что ранее тот же Советский суд уже выносил решение по аналогичному иску гражданина С. Иванова. Напомним, истец настаивал на том, что решение Челябинской городской думы № 2/3 от 22 апреля 2005 г. о внесении изменений и дополнений в устав Челябинска нарушает ряд положений федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

3 апреля 2007 г. Конституционный Суд Российской Федерации вынес определение (№ 171-О-П) по жалобе жителей Кабардино-Балкарии на нарушение их конституционных прав положениями законов КБР и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В жалобах утверждалось, что оспариваемые нормы законов не связывают предусмотренное ими *изменение границ* территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, а также преобразование и упразднение муниципальных образований с необходимостью получения согласия на это населения, чем нарушается *право граждан* на осуществление местного самоуправления, самостоятельность МСУ.

В связи с этим заявители поставили перед Конституционным судом, в частности, вопрос о проверке конституционности положений ч. 3, ст. 84 и ч. 3, ст. 85 ФЗ-131 (в редакции ФЗ-186 от 28.12.2004). В жалобах утверждается, что эти положения ФЗ-131 не предусматривают необходимость согласия населения при установлении и изменении границ, при преобразовании и упразднении МО, а потому нарушают установленные Конституцией РФ гарантии самостоятельности местного самоуправления.

Конституционный Суд отметил, что:

«Наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения МО – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления. Такой порядок должен быть основан на нормах Конституции РФ, определяющих статус МСУ и право граждан на осуществление местного самоуправления».

«Конституционное предписание об учете мнения населения… относится к самому существу конституционно-правового статуса МСУ и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений…».

«Таким образом, ч. 3, ст. 84 и ч. 3, ст. 85 ФЗ-131 – по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – предполагают, что в случаях изменения границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, и преобразования муниципальных образований требуется учет мнения населения соответствующих территорий, выраженного в установленной форме. Иное означало бы, что на предусмотренные в указанных статьях случаи не распространяется не только действие общего принципа, закрепленного в ст. 12 и 13 данного Федерального закона, но и действие универсального принципа, гарантированного ст. 131 (ч. 2) Конституции РФ и относящегося к самому существу местного самоуправления, что недопустимо».

Конституционный суд подчеркнул, что «конституционно-правовой смысл положений» ФЗ-131, выявленный в определении КС РФ, «является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике».

Если использовать принцип аналогии, то, видимо, можно утверждать, что и норма ч. 1, ст. 131 Конституции РФ «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» означает, что именно граждане – по праву «первородства» – решают, как именно будет организовано их самоуправление (например, на референдуме)?

Существенные вопросы, вытекающие из данного определения Конституционного суда, состоят в том, станет ли оно основой правовой позиции судебной системы России и смогут ли участники многочисленных судебных процессов (лишь малая часть которых упомянута в данной статье) вернуться в суды с требованием пересмотреть судебные решения, противоречащие «конституционно-правовому смыслу положений» ФЗ-131, «выявленному определением Конституционного суда России»?

С.И. Рыженков

О ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Барбара Геддес, изучая политику проведения реформ на материале латиноамериканских стран в рамках подхода, известного как новый институционализм, сформулировала базовые положения, относящиеся к мотивам, определяющим поведение государственных акторов, следующим образом: «Интересы политических лидеров сосредоточены на их политической карьере… Какие бы дополнительные интересы они не имели, большинство политических лидеров хотят остаться у власти […] Политические институты определяют, какие стратегии сохранения власти будут, вероятнее всего, работать… Многое в поведении государств можно объяснить как результат рационального выбора преследующих собственные интересы должностных лиц, которые действуют в контекстах специфических институтов и условий…»[1].

На этих положениях базируется анализ реформ местного самоуправления в России в 1990–2000-е гг., предложенный в настоящей статье (предполагается, что местносамоуправленческая активность определяется теми же мотивами, что и «поведение государств»). Доказывается, что, чем слабее институциональные стимулы, включающие в процесс создания и развития системы местного самоуправления личные мотивы акторов, в совокупности составляющих главную движущую силу реформ, тем меньше шансов у такой системы сохраняться и развиваться в нормативно желательном направлении.

Нужно пояснить, что при таком подходе, ставящем во главу угла интересы акторов, действующих в определенном политическом контексте, значение идеологий как движущей силы политических процессов не от-

[1] Geddes B. Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press. 1996. P. 8.

рицается в принципе, а только выносится за скобки либо рассматривается в качестве производного и дополнительного. Так, во многих исследованиях демократии нормативно-идеологическая приверженность акторов не является необходимой для того, чтобы понять, как демократия работает[2], хотя такие исследования могут включать и анализ идеологий. По аналогии и для того, чтобы понять, как работает местное самоуправление, нет необходимости обращаться к анализу нормативной местносамоуправленческой приверженности «муниципалов» – политиков, призванных играть роль агентов развития местного самоуправления и действующих как непосредственно в сфере местного самоуправления (например мэров), так и в качестве представителей широких муниципальных интересов (например некоторых федеральных законодателей или правительственных чиновников). Другое дело, что, как будет продемонстрировано дальше, идеологические элементы, правда, более широкого плана, могут сыграть определенную роль при выборе стратегии поддержки курсов, проводимых ведущими деятелями муниципальных реформ, основной массой муниципальных политиков.

В настоящей статье не ставится задача детальной проверки выдвигаемых гипотез и последовательного описания событий истории реформирования местного самоуправления в России[3]. Предлагается лишь по-новому взглянуть на хорошо известные события, используя ранее не применявшийся (насколько известно автору этих строк) в политическом анализе местного самоуправления в России подход.

Следует также специально оговорить, что акторам, выступавшим и выступающим от имени государства, в статье уделяется значительно меньше внимания, чем «муниципалам». Но это не значит, что «муниципалы» действовали изолированно: везде, где это необходимо, высказываются соображения о характере их взаимодействий с государственными акторами. В остальном же предполагается, что образ действий таких акторов в ходе реформы местного самоуправления довольно хорошо известен, поскольку многократно рассматривался и описывался, и может быть понят без специального анализа.

---

[2] См. об этом: *Пшеворский А.* Демократия и рынок: Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 1999. С. 45.

[3] О политических аспектах этой истории см.: *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.* Автономия или контроль: Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. С. 35–100; *Гельман В.* От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 1. С. 6–18.

1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Как представляется, многочисленные описания и объяснения трудностей развития местного самоуправления в России никак не связывают факт слабой институциональной представленности муниципальных интересов на государственном уровне с результатами реформирования местного самоуправления. Из трех главных институциональных способов представления муниципальных интересов, известных из опыта западных стран – через парламенты, партии, межмуниципальные ассоциации[4] – в России задействована лишь последняя.

Представление муниципальных интересов через общенациональные партии хотя и возможно, но то обстоятельство, что в России была установлена «сверхпрезидентская» система правления[5], в которой политические партии не являются акторами, ведущими борьбу за высшую власть в стране, резко сужает возможности представления ими муниципальных интересов.

Прямое парламентское представительство в России существовало в весьма фрагментарном виде – лишь в отдельных регионах, при том, что функции представительства муниципальных интересов не были на первом месте в числе задач депутатов-»муниципалов»[6]. Но будь даже парламент-

[4] См., к примеру: *Norton A.* International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Aldershot – Brookfield: Edward Elgar, 1994. Классический пример парламентского представительства – Франция (p. 151), партийного и парламентского представительства – Германия (p. 245), Швеция (pp. 301–302), Дания (p. 332); иначе дело обстоит в США, где в отсутствие указанных каналов представительство обеспечивается благодаря возникшему в результате длительной политической и административной эволюции сочетанию институционализированной системы лоббизма и высокого политического статуса мэров крупных городов (p. 397–398), и в Британии, где резкое снижение политической роли местного самоуправления в 1980-е гг. отчасти может быть объяснено, в числе других причин, как раз отсутствием указанных каналов представительства (pp. 355–362, 369–370). Здесь же содержаться характеристики ассоциаций (в целом – p. 49–50, в отдельных странах – §5 соответствующих глав).

[5] Анализ эффектов «сверхпрезиденства» содержится в: *Fish M.S.* Conclusion: Democracy and Russian Politics // Russian Politics. Challenges of Democratization / Z. Barany, R. Moser (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2001. P. 215–226; о «сверхпрезиденстве» в контексте политической трансформации, приведшей к возникновению в России в 1990-е гг. слабого авторитарного режима (в некоторых проявлениях схожего со слабой демократией) см.: *Рыженков С.* Динамика трансформации и перпективы российского политического режима // Неприкосновенный запас. 2006. № 6 (50). С. 46–59.

[6] См., например, об опыте такого рода в республике Татарстан: *Мухарямов Н.* «Модель» Татарстана // Реформа местного самоуправления в региональном управлении. По материалам из 21 региона Российской Федерации; Под ред. С. Рыженкова и Н. Винника. М., 1999. С. 206–219.

ское представительство «муниципалов» возможно, нужно учитывать, что в российской «сверхпрезидентской» системе правления возможности парламентов влиять на принятие решений весьма ограничены.

Как следствие такого положения дел, на муниципальные ассоциации падает основная институциональная тяжесть представления муниципальных интересов, при том, что они являются, в первую очередь, инструментом интеграции муниципальных интересов и только затем – фактически на правах общественной организации – могут, используя корпоративистские отношения с государством, добиваться продвижения муниципальных интересов. Нетрудно понять, что тащить этот заведомо превосходящий их физические возможности груз ассоциации вряд ли в состоянии.

Что касается судов, то они, по определению, могут играть хотя и важную, но лишь дополнительную роль в деле представления муниципальных интересов. Российская практика это подтверждает, но с важной поправкой: другие институциональные каналы либо не работают вообще, либо работают плохо.

Таким образом, «муниципалы» как агенты развития местного самоуправления *лишены основных институциональных возможностей* влиять на принятие решений относительно местного самоуправления.

В этих условиях по принципу «свято место пусто не бывает» институциональные каналы влияния и давления замещаются лоббистскими – коалиционными, консультативными и тому подобными каналами. Их можно назвать *параистиутуциональными*, поскольку лоббистские усилия такого рода в России в принципе признаются, но результаты таких усилий и устойчивость этих результатов крайне зависимы от соотношения сил сторон в момент достижения договоренностей и динамики изменения этого соотношения.

Последствия такого положения дел более глубоки, чем может показаться поначалу. Дело в том, что институциональная недоступность использования парламентских и/или партийных каналов влияния на государственные структуры крайне затрудняет для «муниципала» принятие на себя роли последовательного агента развития местного самоуправления. Это происходит потому, что личные карьерные планы муниципального политика, достигшего должностного пика и уже не имеющего перспектив роста на муниципальном поприще, должны быть ориентированы либо на укрепление своей позиции во власти, либо на уход из муниципальной сферы, и в обоих случаях исполнение роли агента развития местного самоуправления – это не та стратегия, которая может

обеспечить ему успех. Действительно, сохранить власть мэру значительно легче, если он не бьется головой о неприступную стену государственного здания, пытаясь во что бы ни стало отстаивать муниципальные интересы, а выбирает различные обходные пути, т.е. не рискует, пытаясь добиваться улучшения локальной или общей ситуации, а приспосабливается к существующему положению. Уход же «муниципала» на государственный уровень власти предполагает почти неминуемое расставание с ролью агента развития местного самоуправления. В то же время принятие на себя роли агента развития местного самоуправления политиком национального или регионального уровня всегда ситуационно, а многие околополитические деятели, являющиеся экспертами в сфере местного самоуправления, не имея институциональной базы в государственном сегменте управления, оказываются как бы подвешенными в воздухе и вынуждены искать прописку в государственных структурах, что влечет за собой принятие тех правил игры, которые эти структуры предлагают.

При сопоставлении с возможностью партийно-парламентской карьеры при сохранении позиции муниципального лидера или эксперта по вопросам местного самоуправления в западных странах проблема мотивации российского «муниципала» максимально сближать собственные интересы с интересами муниципального развития предстает со всей очевидностью[7].

2. ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ДИЗАЙН И ВЫБОР СТРАТЕГИЙ «МУНИЦИПАЛАМИ»

Возникают вопросы: «Если «муниципалы» в России довольно были с самого начала слабо мотивированы исполнять стратегическую роль агентов развития местного самоуправления, то какие стратегии сохранения власти и карьерного роста они должны были использовать? Какая «система» в результате их активности реально поддерживалась в 1990-е и поддерживается, хотя уже не активно и добровольно, а пассивно и вынужденно,

[7] Хотя российская конституционная норма о невхождении органов власти местного самоуправления в систему органов государственной власти писана не про рассматриваемую ситуацию, но если и может возникать вопрос о ее трактовке в смысле какой-то принципиальной, а не только организационной «отделенности» местного самоуправления от государства, то возникать он должен именно в связи с рассматриваемой ситуацией. (О правовых дискуссиях на тему «отделенности» см., например: *Дементьев А.* Местное самоуправление как один из уровней осуществления публичной власти // Центр – регионы – местное самоуправление: Сборник учебных материалов по курсу «Политическая регионалистика». Серия «Studia politica». Вып. 4; Под. ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой и С. Рыженкова. С. 106–113.)

поныне?» Чтобы ответить на эти вопросы, нужно понять, в каком более широком – нежели собственно местносамоуправленческий – «контексте специфических институтов и условий» действовали «муниципалы» и какого рода стимулы для деятельности в сфере местного самоуправления создавали эти институты?

Невозможность институционально влиять на процесс принятия решений по ключевым вопросам местного самоуправления не означала, что влиять невозможно в принципе. Возникшая после октября 1993 г. «сверхпрезидентская» система правления и созданные вместе с ней другие политические институты, а также сопровождавшие ее утверждение условия, связанные с территориально-политическими проблемами, подсказывали наиболее перспективные способы такого влияния.

В первую очередь для достижения этой цели необходима была поддержка местного самоуправления правящей группой в Центре[8], и поэтому большинство групп муниципального лобби стремились сохранить и укрепить в новых условиях установившиеся на предыдущем этапе политической трансформации связи с центральной властью. Политическая близость к правящей группе позволяла пользоваться относительно привилегированным положением участника поддерживающей ее правящей коалиции, пусть и являвшегося в ней младшим партнером, для того чтобы влиять на изменение порядка приоритетов правящей группы в пользу местносамоуправленческой проблематики.

Вместе с тем очевидные проявления слабости правящей группы и ее неспособность устойчиво сохранять интерес к сфере местного самоуправления толкали «муниципалов» и близких к ним политических деятелей – законодателей федерального и регионального уровней, влиятельных мэров и других муниципальных лидеров, идеологов местного самоуправления в чиновничьих, общественных и партийных рядах – на пути индивидуальных и коллективных действий «на благо» новому институту, идущие в отличных от официально декларируемого направлениях. Это могли быть политически оппозиционные (например представители КПРФ) и полуоппозиционные (например представители «Яблока») индивиды и группы, а также индивидуальные и групповые представители неполитической фронды (наиболее яркий пример – «группа Муравьева»), как создававшие временные довольно широкие коалиции, так и действовавшие локально. Такие

[8] В некоторых регионах (прежде всего республиках, но не только) важнее была поддержка региональных правящих групп, охотно предоставлявшаяся «муниципалам» в обмен на ответную поддержку в деле защиты от попыток Центра установить контроль над регионом.

усилия обеих частей муниципального лобби могли приносить относительный успех. Не слишком пристальное внимание к сфере местного самоуправления со стороны правящей группы как общефедеральной проблеме и невозможность, даже будь такое желание, действовать в большинстве случаев через головы региональных правительств не только оборачивались дефицитом и непостоянством поддержки развития этой сферы, несмотря на старания «придворных» «муниципалов», но и вели к снижению роли ограничений на инициативную деятельность «муниципалов» вольных.

Следует подчеркнуть, что различные части муниципального лобби, несмотря на конфликтность отношений между ними по многим линиям, действовали в ситуации сотрудничества. Усилиям той части муниципального лобби, которая была связана с правящей группой, своей активностью на законодательном поприще, безусловно, содействовала оппозиционная, условно говоря, коалиция «муниципалов» и близких к ним политических деятелей и групп. Содействие заключалось в том, что президент и правительство вынуждены были иметь собственное достаточно статусное местносамоуправленческое подразделение, чтобы не отдавать это направление на откуп оппозиции. При этом сама конфликтная ситуация вокруг процесса принятия первого Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» повышала значение муниципального дискурса и включала тему местного самоуправления в «большую политику».

Таким образом, реальная стратегическая схема действий одной части «муниципалов» основывалась на стремлении выиграть за счет авторитарного решения проблемы «продвижения» местного самоуправления как такового, пусть даже не в нормативно желательном, но отвечающем их интересам направлении. В то время как другие группы «муниципалов» и их союзников стремились использовать никем «сверху» не контролируемые и плохо регламентируемые зоны «муниципальной» деятельности – для обеспечения собственного политического выживания или продвижения на общенациональной политической сцене либо на уровне регионов и городов.

Необходимо помнить, что в этот момент исполнение роли агентов развития местного самоуправления было преимущественно связано с запуском муниципального проекта в целом. Установление новых общих норм и правил, несомненно, было жизненно важным делом для «муниципалов», т.е. их личная заинтересованность в реформе, заведомо не ухудшающей их положение, была сравнительно высокой. Но выбор стратегий продвижения муниципальных интересов на государственном уровне уже был ограничен установленными общеполитическими институтами, закреплявшими гла-

венствующее положение правящей группы. И, несмотря на ее ситуационную слабость, выразившуюся, в частности, в невозможности установления контроля над Государственной думой, вопрос о пересмотре порядка представления интересов каких-либо широких групп, включая «муниципалов», в реальном плане никем не ставился и поставлен быть не мог. Следовательно, личная заинтересованность «муниципалов» в развитии местного самоуправления имела с самого начала естественный предел: продвигать тот или иной вариант муниципального проекта можно было только либо по согласованию с правящей группой, либо с оглядкой на ее мнение[9]. В конце концов, большинство мэров оставались назначенцами до тех пор, пока в 1996 г. не состоялись выборы президента.

Как только запуск «системы» местного самоуправления произошел, связь между индивидуальными планами «муниципалов» и выполнением ими роли агентов местного самоуправления еще более ослабла. Победители в борьбе за место вблизи правящей группы получили свои выигрыши от поддержки этой группы. Возникли, как спустя некоторое время выяснилось, довольно неэффективные в смысле решения задач развития местного самоуправления советы при президенте и других органах власти, управления по вопросам местного самоуправления администрации президента, пропрезидентского Конгресса муниципальных образований. Каждый, кто следил за деятельностью этих структур, наверняка обращал внимание, что количество конструкций, выражающих категорию долженствования («должны», «следует», «необходимо» и т.п.), стало переполнять исходящие из них документы, созданные в стиле «углубить и расширить»: «система» должна теперь работать сама, ее нужно лишь правильно подстраивать извне. Вольные «муниципалы» и их союзники либо утрачивали интерес к становящейся откровенно периферийной тематике, либо погружались в политическую борьбу на региональном уровне, имевшую весьма косвенное отношение к развитию местного самоуправления, или, напротив, отказывались от роли агента местного самоуправления в обмен на те или иные блага иного рода.

Что касается местных выборов, по идее призванных побуждать «муниципалов» действовать в их нормативной роли, то они проходили на беспартийной основе и вне связи с общенациональными политическими

[9] Процесс сближения «муравьевского проекта» закона о местном самоуправлении 1995 г. с отвергнутым думой правительственным проектом – показательный пример в этом отношении. См.: *Рыженков С.* Органы государственной власти в реформе местного самоуправления в России // Третье звено государственной власти в России; Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998. С. 153–171, 192–194.

процессами, а это означало, что шансы быть избранными имели «хозяйственники», «личности», организаторы «электоральных машин», а не агенты развития местного самоуправления. Ни спроса на эту роль, ни ее предложения выборы не создавали.

3. ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ И «СИСТЕМА» МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Набор подобных описанным преимущественных стратегических схем действий «муниципалов», возникающих под воздействием тех или иных конфигураций элементов общеполитического институционального дизайна, можно назвать *политической моделью местного самоуправления*. Представляется, что «система», «институт» местного самоуправления как совокупность практик и законодательных установлений (1) будут работать и производить результаты в соответствии с нормативными ожиданиями и (2) окажутся устойчивыми только в том случае, если они опираются на такую политическую модель, в которой издержки отклонения от роли агента развития местного самоуправления заведомо и значительно выше, чем выгоды.

Применительно к странам с давними традициями развития местного самоуправления обращение к анализу таких моделей для понимания процессов, происходящих в местном самоуправлении, мало актуально в силу того, что в них утвердилась универсальная демократическая политическая модель (с незначительными вариациями). Демократический контекст – политическая конкуренция на основе многопартийности, развитые формы парламентской деятельности – устойчиво задает стимулы для муниципальных политиков действовать, главным образом, в роли агентов развития местного самоуправления. Успешное исполнение этой роли – главное условие политического выживания и карьерного роста. Серьезные отклонения в поведении в сторону обеспечения личных интересов не за счет успешного исполнения этой роли чреваты негативными санкциями. Политические конкуренты могут использовать – и используют – подобные факты для борьбы с политическими оппонентами. Поэтому не только политические оппоненты, но и партии, в которых они состоят, стремятся пресекать такие отклонения. «Системы» местного управления постоянно реформируются и реорганизуются, но это происходит в условиях, когда между государством и местным самоуправлением существует «дорога с двусторонним движением». Наличие институциональных возможностей отстаивания и продвижения муниципальных интересов на государственном уровне – сама собой

разумеющаяся данность: каналы постоянно и длительное время действуют, институты глубоко укоренены.

Однако для анализа ситуации в сфере местного самоуправления в переходных странах подобного рода редукция может вести к серьезным ошибкам в понимании происходящего, что, в свою очередь, может усугублять неблагоприятную ситуацию в реальном мире. По крайней мере, в России по ходу реформы местного самоуправления «озвучивалась» – отчасти для маскировки подлинных мотивов, отчасти из-за политической наивности первопроходцев – специальная идеология, переводящая все происходящее на язык «борьбы за правое дело» и прочих, привычных для обыденного сознания стереотипов.

Допускалось, что правящая группа в принципе благожелательно настроена по отношению к реформе местного самоуправления, и этот настрой нужно поддерживать. Хорошие идеи должны быть воплощены в хорошие законы и доведены до стадии практической реализации. Так как никаких политических групп, способных реально конкурировать с правящей группой, не было, казалось вполне естественно наделить ведущего актора, вокруг которого правящая группа была сформирована и который совсем не походил на классического диктатора, общедемократической приверженностью и частной приверженностью к местносамоуправленческим идеалам (пусть и не как таковым, а в связи с ожидаемыми эффектами практического плана – будь то создание эффективного управления на местах, будь то вступление в Совет Европы).

Одновременно уже отмечавшаяся относительная слабость ведущего актора и правящей группы, выражавшиеся, в числе прочего, в избирательности использовании государственного аппарата для продвижения некоторых реформ при игнорировании других объявленных начинаний, также интерпретировалась как нормальная для демократии ситуация: некие субъекты получали возможность действовать в собственных интересах без оглядки на санкции «сверху».

Подобные идеологемы, несмотря на то что «муниципалы» ощутили на себе, как минимум, противоречивость действий президента, распустившего своим указом местные советы, несомненно, способствовали вытеснению альтернативных оценок происходящего на периферию муниципального движения и влияли на выбор стратегий «муниципалов» и в «послеоктябрьский» период, и позже.

Прежде всего речь идет о том, что основополагающие политические институты, в которых отразился способ их силового, в одностороннем по-

рядке, установления, с самого начала не только имели не так много общего с демократией, как хотели бы представить победители в конфликте 1992–1993 гг., но и были крайне неблагоприятны для развития местного самоуправления в нормативно желательном направлении.

4. НОВАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ И НОВАЯ «СИСТЕМА» МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Универсальная нормативная риторика, повсеместно усваиваемая «муниципалами», более-менее соответствующая международным нормам правовая база, квазиинституционализация групп муниципального лобби, внедрение новых технологий муниципального управления, регулярное проведение выборов в органы местного самоуправления и способность некоторых муниципальных лидеров довольно эффективно отражать атаки региональных властей – все это до времени позволяло не замечать явных отклонений от политической модели местного самоуправления демократических государств. Только негативные результаты работы «системы» неприятно озадачивали.

Но настоящие неприятности для «муниципалов» начались в связи с усилением правящей группы и сменой ее лидера. Довольно скоро стало выясняться, что «сверхпрезидентская» система правления, освободившись от свойственной ей в прежний период относительной слабости, резко сужает возможности муниципального лобби и «вольных» муниципальных деятелей действовать в собственных интересах. Можно сказать, что местному самоуправлению, не сумевшему пережить изменения общего политического курса, вряд ли стоит приписывать значение «системы» или «института». Стало ясно, что «система» существовала, главным образом, на бумаге, в головах специалистов, в отдельных практических проявлениях, а реальная политическая модель работала против превращения ее в полноценную институционализированную систему, обладающую, по определению, значительным запасом прочности. Стратегии отказа «муниципалов» от исполнения роли агентов развития местного самоуправления, сулившие в прежний период разнообразные выгоды, с самого начала не могли иметь результатом создание прочной системы или самоподдерживающегося института, и последствия использования этих самоубийственных стратегий, скорее всего, иными быть не могли.

«Придворные муниципалы» были выведены из круга младших партнеров в правящей коалиции (впрочем, как и все другие, в том числе значительно

более влиятельные участники правящей коалиции) и им было предложено перейти в беспрекословно подчиненное положение. Вольные «муниципалы» на местах также должны были расстаться со свободой действий, а кто не сразу захотел это понять или не так понял, один за другим оказывались под следствием. На политическом поле у «муниципалов» не осталось союзников, которые могли бы предложить защиту от наступления с самого верха.

Понятно, что многие склонны видеть в этих событиях разрушение местного самоуправления как такового. Однако более реалистично и логично говорить о том, что неустойчивая и плохо работающая политическая модель, не могущая быть основой развития местного самоуправления в нормативно желательном направлении, заменена другой, которая в этом отношении подобна прежней. Отличие состоит в том, что не только институциональное представительство муниципальных интересов, но и другие формы такого представительства перестают что-либо значить. «Муниципалы» должны теперь демонстрировать менеджерские и/или комиссарские способности и ориентироваться на оценку их деятельности «сверху», и исходя из этого строить свои карьерные планы.

5. БЫЛА ЛИ АЛЬТЕРНАТИВА? КАКОВЫ ПЕРСПЕКТИВЫ?

Абстрактно говоря, к развитию местного самоуправления в нормативно желательном направлении могло вести участие «муниципалов» в поддержании и усилении элементов конкуренции между общенациональными политическими силами[10]. Однако, вероятнее всего, выбор в пользу оппозиционных правящей группе партий после 1993 г. был чреват для большинства «муниципалов» очень серьезными издержками. Значение имеют не только политические институты, но и характер их установления, особенно если речь идет о периоде, непосредственно следующим за этим установлением. В «сверхпрезидентской» системе было закреплено преобладание находящегося у власти ведущего актора (президента), подтвержденное его способностью играть ключевую роль в более широкой правящей группе (крупные экономические акторы, лидеры наиболее модернизированных регионов) и создавать широкие коалиции в свою поддержку[11]. Соответственно, выбор «муниципалов» в пользу поддержки правящей группы был в наличествующих на тот момент условиях опти-

[10] Разумеется, само по себе наличие политической конкуренции, институтов, ее регулирующих, не обязательно должно привести к нормативно предполагаемому результату. Но очевидно, что это минимально необходимое условие такого развития.

[11] Более подробно о правящей группе и правящей коалиции в 1990-е годы см.: Рыженков С. Динамика трансформации… С. 53–57.

мальной стратегией. Во-первых, претендующие на роль оппозиции партии, за исключением коммунистов, были довольно слабы, а их отношение к правящей группе противоречивым, и предложить «муниципалам» они мало что могли. Во-вторых, во многих локальных случаях партийная идентификация только снижала шансы на политическое выживание акторов, выступавших в роли муниципальных политиков.

Однако следует обратить внимание, что таковым положение представляется с учетом того, что «муниципалы» не ввязались в политическую борьбу на стороне оппозиции. То есть могла иметь место ситуация «самосбывающегося пророчества». Возможно, что именно приток на сторону оппозиции и полуоппозиции «муниципалов» наложился бы на оппозиционность Думы, и степень конкурентности и партийности режима возросла.

Необходимо также отметить, что помимо «сверхпрезиденства» на слабость партийной системы оказывало влияние и нерешенность вопроса о территориально-политическом устройстве страны, предоставлявшее релевантным регионально базированным элитным группам широкие возможности относительно независимого от Центра политического существования. Это обстоятельство влияло на выбор «муниципалами» одной из основных стратегий – поддержки правящей группы, так как при возникновении конфликта с главой региона без ответной поддержки президента «муниципалу» рассчитывать было не на что. Впрочем, те же причины могли толкать и на выбор стратегии автономного от Федерального центра плавания в режиме адаптации к политическим условиям региона посредством заключения союза против Центра с главой региона. Следование выбранным стратегиям вело к политической маргинализации муниципальных рядов, и в результате в период усиления конкуренции и частичного распада правящей группы в 1999 г. «муниципалы» оказались дезориентированными и вновь упустили шанс на вступление на политическую стезю в условиях усиления конкуренции, а с ним, как вскоре оказалось, и перспективы сохранения статус-кво. По крайней мере, активно участвуя в конфликте на стороне «Единства», «Отечества – Всей России» «муниципалы» могли бы рассчитывать на более высокий статус в составе образовавшейся в результате объединения названных блоков партии «Единая Россия».

Созданная политическая модель, а с ней и «система» местного самоуправления не смогли пережить изменений общих политических условий. Сумевшую монополизировать политику правящую группу такая модель не устраивала. Ни политической, ни практической (эффективность управления) пользы от нее не было. Но и выбор в пользу «настоящего», «правильного» местного са-

моуправления правящая группа сделать не могла. Во-первых, никто ее к этому в силу исчезновения конкуренции не был способен подтолкнуть. Во-вторых, создавать потенциальные очаги или базы оппозиции собственными руками, что при автономном развитии муниципалитетов следует рассматривать как вполне вероятное развитие событий, было бы совсем не рационально.

Общенациональные институты продолжают задавать стимулы для выбора «муниципалами» тупиковых для развития местного самоуправления стратегий. Но эта ситуация будет сохраняться лишь до тех пор, пока не изменится соотношение сил на общенациональной политической арене, когда вопрос об изменении политических институтов может быть поставлен в повестку дня. Поэтому можно ожидать, что в рациональных расчетах «муниципалов», усвоивших уроки предыдущих раундов «игры» в местное самоуправление, значимое место может занять перспектива, связанная с намечающимся размежеванием в правящей группе. По крайней мере, ни с каким другим обстоятельством (так как изменение в соотношении сил за счет формирования большой оппозиционной коалиции гораздо менее вероятно) «муниципалы» не могут связывать свои планы на возможность обеспечения собственных интересов в скором будущем.

В каком-то смысле главным позитивным результатом развития местного самоуправления можно считать как раз то, что «муниципалы» получили возможность политического обучения на практике. Проигрыш всегда заставляет задуматься и более ответственно подойти к новому раунду «игры». То, что «муниципалы» воспользуются полученными уроками, сомнений не вызывает. Но как именно распорядятся они своим опытом? Сумеют ли отказаться от казавшихся безальтернативными упований на добрую волю государственных акторов и вступить на арену политической борьбы между конкурирующими за контроль над государством политическими силами? Вот, как представляется, выглядит главный вопрос муниципальной повестки дня на ближайший период.

В.Я. Гельман

РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И «ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ»*

К настоящему времени практически все российские политики, специалисты и наблюдатели, включая депутатов Государственной думы и членов Общественной палаты, единодушны в своих негативных оценках состояния местного самоуправления в России[1]. Его важнейшие характеристики – местная демократия и местная автономия (т.е. возможность муниципальных органов власти осуществлять свою деятельность независимо от контроля вышестоящих органов управления) – за последние годы претерпели изменения, что позволяет сравнивать сегодняшнюю ситуацию, скорее, с состоянием местных органов власти в Советском Союзе[2], нежели в современных государствах Европы. Но каковы причины этих тенденций?

Нельзя сказать, что нынешнее положение дел в сфере местного самоуправления было изначально предопределено в силу тех или иных неблагоприятных условий, будь то недостаточная укорененность в России традиций местной автономии и местной демократии либо трудности, связанные с процессами рыночного реформирования страны. В 1990-е гг. Россия сделала несколько серьезных шагов на пути к становлению местного самоуправления – от принятия ряда федеральных и региональных законов до почти повсеместного проведения выборов в муниципальные советы и всенародного избрания мэров городов. Подписав и ратифицировав Европейскую хартию местного самоуправления, Россия тем самым обозначила искренность декларированных в российской Конституции намерений. Страна продемонстрировала, что высказывание одного из активных идеологов муниципальной реформы, депутата фракции «Яблоко» Сергея Митрохина, о «муниципальной революции» в Российской Федерации[3] было не только красивой метафорой. Тем не менее

* В статье использованы материалы публикации автора в журнале «Pro et Contra», 2007. Т. 11. № 1. Автор благодарит С.И. Рыженкова за комментарии к ранней версии текста.

[1] См., например: Финансово самостоятельны сегодня лишь 2 процента муниципалитетов // Интервью С. Руцкой с депутатом Государственной думы Российской Федерации В. Гальченко (http://www.politcom.ru/article.php?id=3700, 13 ноября 2006); *Ильина О.* Муниципалы глазами общественников (http://www.russ.ru/politics/reakcii/ municipaly_glazami_obschestvennikov, 29 сентября 2006).

[2] См., например: Soviet Local Politics and Government / E. Jacobs (ed.). L.: George Allen & Unwin, 1983.

[3] *Митрохин С.* Особенности реализации муниципального проекта в России: Некоторые аспекты муниципальной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам из 21 региона Российской Федерации; Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М., 1999. С. 29.

реформа местного самоуправления имела лишь частичный успех[4], а в 2000-е гг. направление политики в этой сфере изменилось на прямо противоположное. Политическая и экономическая рецентрализация управления страной[5], а также деградация ее демократических институтов привели к тому, что сегодня в России суть местной автономии и местной демократии оказалась выхолощена. Сегодня можно говорить о встраивании местного самоуправления в качестве нижнего линейного звена в иерархию «вертикали власти» во главе с президентом.

Такого рода изменения, напоминающие колебания маятника, требуют углубленного анализа политики в сфере местного самоуправления в России. Поискам ответов на вопросы о политических перспективах становления в России местной автономии и местной демократии либо полного отказа от них посвящена данная статья.

РЕФОРМЫ 1990-Х: РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ И ЧАСТИЧНОЕ РАВНОВЕСИЕ

Муниципальная реформа 1990-х гг. отнюдь не была единым продуманным проектом, целенаправленно реализованным на общенациональном и местном уровнях единым административным аппаратом государства. Весь постсоветский муниципальный проект осуществлялся крайне непоследовательно, и в его воплощении с трудом угадывался замысел инициаторов. Тому было немало причин.

Во-первых, становление местного самоуправления в России пришлось на период глубокого экономического спада и бюджетного кризиса, и вследствие этого создание новых муниципальных органов власти не подкреплялось адекватными ресурсами[6]. Грубо говоря, федеральным властям приходилось «затыкать дыры» в бюджете страны, а не заботиться о развитии финансовой базы муниципалитетов.

Во-вторых, кризис административного потенциала российского государства после распада СССР имел одним из своих последствий и «обвальную» децентрализацию. Значительная часть ресурсов и полномочий

[4] Детальный анализ различных аспектов муниципальных реформ в России см.: *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.* Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. М.; СПб., 2002; The Politics of Local Government in Russia / A. Evans, V. Gel'man (eds). Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.

[5] Подробнее см.: *Гельман В.* Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2. С. 90–109.

[6] Об этих противоречиях см.: *Швецов А.* Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. 2001. № 8. С. 142–157; *Фёдоров К.* Политический курс в сфере местного налогообложения в России // Полис. 2003. № 4. С. 71–81.

Центра оказалась в руках региональных властей, получивших возможность весьма произвольно исполнять (а порой и не исполнять) федеральные законы. В то же время Центр располагал достаточно ограниченными средствами по принуждению регионов[7].

В-третьих, поскольку реформа местного самоуправления не входила в число основных приоритетов, включенных в общенациональную политическую повестку дня (она была заполнена другими «горящими» вопросами), у федеральных властей не оставалось стимулов для выработки и реализации комплексной стратегии в сфере муниципальной политики: до нее попросту не доходили руки.

Центр принимал наиболее важные решения в сфере местного самоуправления в ходе борьбы «идеологических коалиций[8] – организационно пестрых конгломератов политиков и чиновников, объединенных общими представлениями о желаемых целях и необходимых средствах реформ. Таких коалиций было, как минимум, три:

«управленцы», рассматривавшие местное самоуправление как нижнее звено общероссийской пирамиды управления и не намеренные терпеть местную автономию как таковую;

«утилитаристы», ориентированные на повышение эффективности управления государством и экономикой и полагавшие, что местная автономия может служить средством для достижения этой цели;

«самоуправленцы», стремившиеся к достижению нормативных идеалов местной автономии и местной демократии как составных частей проекта либеральной модернизации России.

Тактический альянс «утилитаристов» с «самоуправленцами» позволил принять ряд законов, включая и Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗМСУ). Но их реализация носила селективный характер, в том числе и потому, что «утилитаристы» использовали «игру в местное самоуправление»[9] лишь как инструмент в противостоянии (или в торге)

---

[7] См., в частности: Полищук Л. Российская модель «переговорного федерализма»: Политико-экономический анализ // Политика и экономика в региональном измерении; Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. М.; СПб., 2000. С. 88–108; Митрохин С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр – регионы – местное самоуправление; Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой, С. Рыженкова. М.; СПб., 2001. С. 47–87.

[8] См.: *Sabatier P., Jenkins-Smith H.* Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview, 1993.

[9] См.: *Туровский Р.* Отношения «Центр – регионы» в 1997–1998 гг.: Между конфликтом и консенсусом // Полития. 1998. № 1. С. 13.

Центра и региональных лидеров, и принятые решения были полны компромиссов, лакун и умолчаний и не представляли собой целостного набора мероприятий. Многие законы в этой сфере (как и ряд других нормативных актов 1990-х) находились под воздействием юридического детерминизма. Центр «по умолчанию» предполагал, что все будет работать, как предписано, а существующий на бумаге правовой порядок станет естественной основой для реализации законов, несмотря на отсутствие единого действенного механизма санкций, как формальных, так и неформальных. В такой ситуации регионы сами устанавливали собственные «правила игры» в сфере местного самоуправления, во многом выходившие за рамки, определенные Центром.

На практике регионализация реформы местного самоуправления вызвала к жизни широкий спектр вариантов муниципальной политики, обусловленных расстановкой сил в регионах. Если в одних регионах муниципальные органы власти были лишены значимой автономии (например, в Татарстане они создавались лишь на уровне сельских поселений)[10], то в других муниципальная реформа привела к относительно успешному, по российским меркам, становлению местной автономии и местной демократии. Наше сравнительное исследование продемонстрировало, что местная автономия в 1990-е гг. развивалась лишь в тех городах и регионах страны, где благоприятная структура политических возможностей способствовала появлению активных агентов муниципальных реформ (мэров городов, муниципальных советов). При удачной реализации стратегий автономизации (т.е. отказа от полного и безусловного подчинения вышестоящим органам власти) они смогли добиться эффективного институционального регулирования местного самоуправления на уровне регионов[11]. В этих (немногих) случаях органы местного самоуправления оказывались как политически, так и экономически состоятельными. Напротив, там, где политические условия, сложившиеся еще в советский период, были неблагоприятны для местной автономии, самоуправление, как правило, находилось под жестким контролем региональных властей. Но экономическая ситуация и налоговая политика в Центре и в регионах привели к тому, что, по данным российского правительства, к 2001 г. 95% муниципальных образований

[10] См.: *Мухарямов Н.* Модель Татарстана // Реформа местного самоуправления… С. 206–219; *Matsuzato K.* From Ethno-Bonapartism to Centralized Caciquismo: Characteristics and Features of the Tatarstan Political Regime, 1990–2000 // The Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2001. Vol. 17. N 4. P. 43–77.

[11] См.: *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.* Автономия или контроль?.. Гл. 2, 7.

в стране являлись убыточными[12] и об их автономии всерьез говорить не приходилось. На местную автономию могли претендовать лишь региональные столицы с высоким экономическим потенциалом и значительной налоговой базой и монопрофильные города вокруг небольшого числа успешных предприятий (главным образом сырьевых отраслей), во многом, однако, оказавшихся заложниками их собственников[13].

Кроме того, становление местной автономии в российских городах и регионах не всегда сопровождалось муниципальной интеграцией (эффективный механизм, с помощью которого органы местного самоуправления включаются в общую систему управления государством, выполняют общие функции и проводят согласованный политический курс). Зачастую этот процесс сводился либо к тому, что на плечи органов местного самоуправления возлагался груз невыполнимых государственных обязательств в социальной сфере («нефинансируемые мандаты»), либо к тому, что муниципалитеты вступали в многочисленные конфликты с региональными органами власти по поводу распределения ресурсов и ответственности. Неэффективное регулирование этих отношений и отсутствие четких «правил игры» как на федеральном, так и на региональном уровне в 1990-е приводили к росту муниципальных долгов, преимущественно предприятиям ЖКХ и энергетики, и втягивали города в «порочный круг» коммунальных кризисов.

Таким образом, несмотря на то что в стране были провозглашены местная автономия и местная демократия, неблагоприятная институциональная среда в Центре и в регионах, а также растянутый во времени, несогласованный и во многом спонтанный характер проведения реформ не обеспечили должного механизма их реализации на федеральном и региональном уровне. Итогом муниципальных реформ 1990-х гг. в России стало неустойчивое частичное равновесие, которое не устраивало никого из заинтересованных акторов. Подобная ситуация не способствовала ни эффективности работы муниципалитетов, ни доверию граждан к органам местного самоуправления, ни успешному решению местных проблем. Именно поэтому необходимость дальнейших преобразований в сфере местного самоуправления признавалась в начале 2000-х всеми специалистами. Как писал А. Швецов, «ясно, что

[12] См.: *Александровский А.* 95 процентов муниципальных образований находится на дотации (http://www.strana.ru/stories/01/09/05/1493/56864.html, 6 сентября 2001).

[13] См., например: *Webb J.* Energy Development and Local Government in Western Siberia // The Politics of Local Government in Russia. P. 235–273.

в этой сфере грядут серьезные перемены. Неясно только, будут ли они к лучшему»[14]. Его опасения были не напрасны: некоторые из прежних тенденций лишь усугубились в результате нового поворота российской муниципальной политики.

КОНТРРЕФОРМЫ 2000-Х: СУБОРДИНАЦИЯ И УНИФИКАЦИЯ

В 2000-е гг. политический и институциональный контексты муниципальной политики в России определялись несколькими взаимосвязанными процессами. Длившийся более 10 лет экономический спад сменился устойчиво высоким экономическим ростом, достигнуть которого удалось как за счет поднявшихся цен на экспортируемые энергоресурсы, так и за счет потребительского бума. Хотя налоговый и бюджетный кризисы в стране были успешно преодолены, экономический рост повлек за собой нарастание пространственной поляризации Центра и периферии, а также увеличил разрыв по всем социально-экономическим параметрам между «богатыми» и «бедными» регионами и муниципалитетами. Не меньшее значение имела и консолидация российского государства, одним из последствий которой стал курс на рецентрализацию управления страной[15]. Центр постепенно возвращал себе рычаги контроля над регионами, что сопровождалось концентрацией финансовых потоков в федеральном бюджете. Наконец, монополизация и концентрация власти в руках Кремля свели на нет роль публичной политической борьбы и публичных дискуссий в процессе принятия решений: независимо от содержания политический курс президента и его правительства получал безоговорочную поддержку в Государственной думе.

Сочетание этих факторов обусловило основные действия федеральных властей в сфере местного самоуправления. В начале 2000-х гг. сменился состав «идеологических коалиций»: утратившие влияние «самоуправленцы» оказались на периферии политического процесса. Основные решения принимались в ходе неявного торга между «управленцами» и «утилитаристами», причем если союзниками первых выступали региональные лидеры, то вторые, в отличие от 1990-х, больше не нуждались в опоре на мэров городов как своего рода «агентов влияния» Центра в отношениях с регионами. «Игру в местное самоуправление» смени-

[14] *Швецов А.* Муниципальная реформа: соотношение и эволюция позиций уровней власти и ветвей власти // Российский экономический журнал. 2001. № 5–6. С. 38.

[15] Подробный анализ см.: Федеральная реформа 2000–2003. Т. 1. Федеральные округа / Под ред. Н. Петрова. М., 2003; Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н. Петрова. М., 2005.

ло противостояние ведомственных интересов, отчасти дублировавшее конфликт между министерствами времен земской политики конца XIX–начала XX века[16]. Министерство финансов как в дореволюционную эпоху, так и в современный период выступало за жесткую централизацию бюджетных потоков и минимизацию местного налогообложения, а царское Министерство внутренних дел и выполняющая сходные функции в сегодняшней России Администрация президента ратовали за экономическую автономию муниципалитетов, видя в этом гарантию успешного решения местных проблем. Соотношение сил в начале XXI столетия оказалось не в пользу местного самоуправления.

Выработка нового курса Центра в сфере местного самоуправления проводилась комиссией во главе Д. Козаком, результатом работы которой стал пакет законопроектов, направленных как на разграничение полномочий между Центром, регионами и местным самоуправлением, так и на изменение самой системы местного самоуправления. После серии интенсивных обсуждений[17] проекты воплотились в принятые Думой законы, важнейшим из которых стал новый Федеральный закон о местном самоуправлении (ФЗ-131 от 6 октября 2003 г.). Его приоритетом стала бюрократическая рационализация. Отсюда и основные идеи закона: четко определить зоны ответственности муниципалитетов, привести в соответствие круг полномочий местного самоуправления и его финансовые возможности (дабы положить конец «нефинансируемым мандатам»), унифицировать регулирование местного самоуправления в муниципалитетах различного типа и реорганизовать структуры самих муниципалитетов. Вместе с тем ФЗМСУ предполагал, что местное самоуправление выполняет только административные (а не политические) задачи. Закон был призван обеспечить управляемость муниципалитетов, а их роль как выборных и подотчетных населению институтов местной демократии признавалась второстепенной. Само понятие местное самоуправление не исчезло из официального лексикона, но его смысл коренным образом изменился: оно стало рассматриваться как публичная власть, которая должна решать вопросы местного значения в рамках единой системы исполнительной власти. Тем самым произошла «мягкая»

[16] См.: *Pearson T.S.* Ministerial Conflict and the Politics of Zemstvo Reform, 1864–1905 // The Politics of Local Government in Russia. P. 45–67.

[17] Анализ полемики вокруг законопроектов см.: *Либоракина М.* Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 144–151; *Ланкина Т.* Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000–2004. С. 226–267.

ревизия норм Конституции, направленная на «огосударствление» местного самоуправления, и в этой связи сопоставление нового ФЗМСУ с земской контрреформой 1890–1892 гг.[18] вполне оправданно.

Важнейшими инновациями нового закона стали разделение муниципалитетов на несколько типов с различным объемом полномочий, в результате чего количество муниципальных образований в стране возросло почти вдвое: с 12215 в 2000 г. до 24079 в 2005 г.[19]. ФЗМСУ, четко регламентируя численность и статус муниципальных депутатов, оставлял за регионами право определять механизмы организации местной власти. Это касалось представительных органов власти на уровне районов, которые теперь могли формироваться не только путем всеобщих выборов, но и делегированием глав и депутатов муниципальных образований, входящих в состав этих районов, и в особенности – порядка формирования исполнительных органов местного самоуправления. ФЗМСУ предусматривал как всеобщие выборы мэров, так и вариант найма городских и районных управляющих по контракту с представительными органами местного самоуправления. Кандидатуры управляющих подбирались, главным образом, региональными администрациями.

Как отмечала Т. Ланкина, изменение организационных моделей местного самоуправления отчасти воспроизводило внедрение практики «сити-менеджеров», возникшей в США в ходе борьбы против засилья городских «политических машин» в начале XX века[20]. Основные аргументы в пользу отказа от всеобщих выборов мэров и замены их профессиональными наемными управленцами действительно схожи: как и 100 лет назад в США, современных российских мэров часто обвиняли в коррумпированности и неэффективности местного самоуправления, его излишней политизации в ущерб решению управленческих задач. Но различия состояли в том, что в США эти шаги стали результатом давления «снизу», со стороны прогрессистского (реформистского) движения, выражавшего интересы вышедшего на политическую арену городского среднего класса американских городов, а в России они продвигались «сверху», со стороны федеральных и региональных органов власти[21]. Поэтому реформы преследовали разные

[18] См.: *Либоракина М.* Указ. соч.

[19] В том числе: 19769 сельских поселений, 1773 городских поселения, 1780 муниципальных районов, 521 городской округ и 236 внутригородских территорий в городах федерального значения. См.: Муниципальная власть. 2005. № 3. С. 25.

[20] *Ланкина Т.* Указ. соч. С. 261–263.

[21] Следует иметь в виду, однако, что в США отсутствует регулирование местного самоуправления на федеральном уровне.

цели: если в США переход к практике «сити-менеджеров» был направлен на разрушение городских «политических машин»[22], то в российских городах речь идет, скорее, об интеграции «политических машин», сложившихся на местном уровне[23], в качестве нижнего звена иерархии «вертикали власти». Что же касается американского опыта «сити-менеджеров», то в настоящее время эта практика признается не только не соответствующей демократическим стандартам, но и недостаточно эффективной с точки зрения качества управления[24].

Курс Центра в сфере местных финансов сводился к регламентации доходов местного самоуправления, поставленных в прямую зависимость от объема расходных обязательств муниципалитетов. ФЗМСУ декларировал неотчуждаемый налоговый минимум местных бюджетов, призванный обеспечить минимальные социальные стандарты на местном уровне. Но при этом упор был сделан не на укрепление доходной базы и обеспечение экономической автономии муниципалитетов, а на восстановление существовавшей в советский период «веерной» схемы распределения бюджета «сверху вниз», при которой сбалансированность местных бюджетов достигалась за счет субсидий и дотаций из бюджетов вышестоящих органов власти. Отчасти эта тенденция стала следствием общей политики финансовой рецентрализации в стране. Еще до принятия ФЗМСУ, в 2002 г., доля собственных доходов в муниципальных бюджетах упала до 18,7% по сравнению с 27,6% в 1999 г., в то время как доля трансфертов за этот же период возросла с 26,7 до 40,9%[25]. С принятием ФЗМСУ количество и ставки местных налогов резко снизились. Их доля в доходах местных бюджетов упала с 14,4% в 2000 г. до 3,9% в 2004 г.[26]. Поступления от наиболее значимых налоговых доходов распределялись между федеральным и региональными бюджетами и лишь затем частично возвращались муниципалитетам (формально в соответствии с нормативами, утвержденными в Центре, но фактически в зависимости от доброй воли федеральных и региональных властей). Другим важнейшим инструментом регулирования местных финансов стало межмуниципальное бюджетное выравнивание с помощью «отрицательных трансфертов»[27].

[22] См., например: *Banfield E., Wilson J.Q.* City Politics. N.Y., 1963.

[23] См., в частности: *Brie M.* The Moscow Political Regime: The Emergence of a New Urban Political Machine // The Politics of Local Government in Russia. P. 203–234.

[24] *Ланкина Т.* Указ. соч. С. 263.

[25] См.: *Чернявский А., Вартапетов К.* Финансовая децентрализация и местное самоуправление // Вопросы экономики. 2003. № 10. С. 98.

[26] См.: Муниципальная власть. 2005. № 5. С. 48.

[27] Критику этого подхода см.: Zhuravskaya E.V. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style // Journal of Public Economics. 2000. Vol. 76. N 3. P. 337–368.

Хотя ФЗМСУ и представил исчерпывающий перечень вопросов местного значения и формально снял с местного самоуправления ответственность за решение таких задач, как финансирование школ и больниц, само по себе это не избавило местное самоуправление от решения стоящих перед ним проблем. Как и прежде, сказался юридический детерминизм разработчиков ФЗМСУ. Не оправдались и ожидания, что закон будет работать «по умолчанию» так, как предписано его буквой, а все необходимые подзаконные акты на федеральном и региональном уровнях будут приняты в срок и в том виде, в каком они изначально планировались. Издержки, связанные с полноценным применением ФЗМСУ (создание новых муниципалитетов, изменение их границ, проблемы, возникшие в результате реформы местных финансов), оказались слишком высоки. Вступление нового закона в силу вначале было отложено до начала 2006 г., но к тому моменту в его реализации уже не были заинтересованы ни управленцы, ни региональные лидеры. В итоге Государственная дума разрешила регионам самостоятельно устанавливать сроки реализации ФЗМСУ на своей территории, продлив их до января 2009 г.[28]. Эта задержка лишь усугубила проблемы многих российских муниципалитетов: оказавшись в финансовой зависимости от бюджетных трансфертов, они продолжают нести бремя ряда государственных полномочий, не имея достаточных ресурсов для их реализации.

Таким образом, хотя новый ФЗМСУ и декларировал своей целью обеспечить эффективность местного самоуправления, важнейшим средством ее достижения стал отказ от местной автономии в пользу государственного контроля над муниципалитетами и их субординации по отношению к федеральным и региональным органам власти. Разнообразные варианты местного самоуправления в городах и регионах России в значительной мере подверглись унификации. Каковы же последствия подобного рода изменений муниципальной политики для российских городов?

ОТ АВТОНОМИИ – К КОНТРОЛЮ: ПРАКТИКА РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ

Оценить влияние муниципальной контрреформы на местное самоуправление в полной мере будет можно только после окончательного вступления в силу ФЗМСУ. Но, проанализировав опыт нескольких российских городов с использованием материалов нашего предыдущего исследования[29], можно получить некоторое представление о тенденциях муниципальных реформ и контрреформ[30].

[28] См.: Lankina T. New System Weakens Municipalities // Russian Regional Report. 2005. Vol. 10. № 17. 18 October.

[29] См.: Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль?.. Гл. 3–6.

[30] Использованы материалы С.И. Рыженкова и Е.В. Белокуровой.

В Саратове на протяжении 1990-х гг. муниципальная автономия (как политическая, так и экономическая) полностью отсутствовала. Неблагоприятные политические условия сложились здесь еще в советскую эпоху, а в постсоветское время периодические «бунты» чиновников из областной столицы приводили исключительно к смене персоналий в саратовской политике, ничего не меняя по существу. Пришедший к власти в регионе в 1996 г. губернатор Д. Аяцков избавился от политических конкурентов и «продавил» на городском референдуме устав Саратова, который предусматривал избрание мэра города из числа депутатов Городской думы, причем кандидатуру на этот пост мог предлагать и губернатор. Д. Аяцков добился, чтобы пост мэра занял его ставленник Ю. Аксененко. После этого на протяжении ряда лет все рычаги контроля оставались в руках областных властей: решения принимались без оглядки на главного донора областного бюджета – Саратов, а мэр и городская дума заведомо были ограничены бюджетными цифрами, спущенными «сверху». Такая ситуация сохранялась до принятия нового ФЗМСУ. Вскоре политические позиции Д. Аяцкова в регионе резко ослабли, и многочисленные конфликты в итоге вынудили его уйти с поста губернатора. Воспользовавшись моментом, часть депутатов Городской думы, обвинив саратовского градоначальника в коррупции, потребовала вынести на городской референдум вопрос о введении всеобщих выборов мэра. Но Ю. Аксененко, не заинтересованный в таком развитии событий, добился провала референдума из-за низкой явки, а принятый вскоре новый устав Саратова оставил почти без изменений прежний порядок: из числа депутатов теперь избирается председатель Думы, а городскую администрацию возглавляет предлагаемый губернатором наемный городской управляющий. Несмотря на эти маневры, Ю. Аксененко не смог сохранить свой пост, а очередные выборы в Городскую думу обеспечили лояльность депутатов уже новой областной администрации при сохранении статус-кво в межбюджетных отношениях. Таким образом, можно говорить о провале проекта местной автономии в почти миллионном городе Саратове.

Иначе шло становление местной автономии в Перми. Здесь из-за относительной слабости региональной власти в системе управления, унаследованной от времен СССР, городские чиновники получили возможность усилить свое влияние и расширить контроль над ресурсами. Избранный в 1996 г. на пост мэра Перми Ю. Трутнев активно использовал сложившуюся ситуацию для собственного продвижения, не слишком заботясь о создании рамок для институционального регулирования местного самоуправления

в городе. После того как в 2000 г. он победил на выборах губернатора области и оставил пост мэра, оказалось, что городская автономия существовала по большей части на бумаге. Уровень налоговых отчислений в городской бюджет стал снижаться, хотя в политическом плане некоторое время сохранялись прежние «правила игры». С принятием нового ФЗМСУ и сменой губернатора обстановка в корне изменилась: под давлением областной администрации, сопровождавшимся бюджетно-финансовым шантажом, Городская дума вынуждена была согласиться на внесение поправок в устав Перми. Теперь, хотя мэр и избирался всенародно, он становился всего лишь спикером Городской думы, которая по контракту нанимала сити-менеджера, возглавлявшего городскую администрацию. Добившись сперва отставки, а потом и судебного преследования А. Каменева, сменившего Ю. Трутнева на посту пермского градоначальника, областные власти обеспечили победу своему ставленнику И. Шубину на выборах мэра Перми и способствовали избранию лояльного состава Городской думы, где преобладали кандидаты «Единой России». В итоге городскую администрацию возглавил бывший заместитель губернатора. Уровень местной автономии в Перми заметно снизился.

Петрозаводск в 1990-е гг. служил образцом успешного проведения муниципальных реформ. В Карелии, первом регионе России, еще в 1994 г. принявшем республиканский Закон о местном самоуправлении, — казалось, были созданы институциональные гарантии для становления политической и экономической автономии Петрозаводска. Местная автономия сохранялась там на достаточно высоком уровне после смены и главы республики, и мэра города. В начале 2000-х гг. существовавший ранее консенсус республиканских и городских властей сменился конфликтом, следствием которого стали поражение на выборах прежнего мэра, место которого занял бывший заместитель председателя правительства республики, и снижение доли налоговых отчислений в городской бюджет. Новый ФЗМСУ еще в большей степени осложнил ситуацию: глава республики С. Катанандов потребовал от депутатов городского совета изменить устав Петрозаводска с тем, чтобы отказаться от всеобщих выборов мэра и сократить численность депутатского корпуса. Поскольку оппозиция в городском совете заблокировала принятие этого решения, то выборы мэра были назначены на октябрь 2006 г. После того как на них победил (при поддержке «Единой России») действующий глава городской администрации, Верховный суд республики с подачи С. Катанандова принял решение о роспуске городского совета, не приняв во внимание протесты со стороны городских депута-

тов. В этих условиях говорить о политической автономии Петрозаводска попросту не приходилось[31].

В Пскове к началу 2000-х гг. в результате затяжного институционального конфликта между областными и городскими властями удалось достигнуть довольно высокого уровня политической и экономической автономии. Главными «орудиями» этой борьбы служили конкурентные выборы и региональное законодательство, а ее следствием стало то, что стороны вынуждены были принять общие «правила игры». В итоге областной центр сохранял за собой большую долю налоговых отчислений, а местная политика оставалась открытой, несмотря на смену мэров и губернаторов. Ситуация изменилась после принятия ФЗМСУ и отмены губернаторских выборов. Под давлением Центра и «Единой России» в конце 2005 г. были внесены поправки в устав Пскова: главой местного самоуправления становился председатель Городской думы, а градоначальником с функциями главы исполнительной власти Дума назначала городского управляющего (сити-менеджера). Мэр Пскова М. Хоронен, член партии «Единая Россия», сохранил свой пост. Изменения, внесенные в устав, встретили серьезные возражения со стороны оппозиции. Местные отделения «Яблока» и других политических партий настояли на проведении городского референдума по вопросу о всеобщих выборах мэра. Как и в Саратове, сопротивление областных и городских властей привело к срыву референдума из-за недостаточной явки горожан (хотя большинство жителей Пскова высказывались в пользу проведения всеобщих выборов). Примечательно, что М. Хоронен, который и в качестве городского управляющего продолжал свои «бюджетные войны» с областными властями за сохранение экономической автономии города, не одобрил идею всенародного избрания мэра. Отчасти он следует «генеральной линии» «партии власти», а отчасти ему, как претенденту на пост губернатора, гораздо важнее продемонстрировать свою лояльность Центру, чем заручиться поддержкой населения. Хотя Псков сохранил ряд элементов экономической автономии, политическая автономия города заметно уменьшилась.

Как видно, политика Центра в сфере местного самоуправления негативно повлияла на политическое развитие в четырех столицах российских регионов. Там, где уровень местной автономии и местной демократии и раньше был невысок (Саратов), по сути дела, мало что изменилось. Но едва

[31] На новых выборах городского совета в марте 2007 г. сторонники оппозиции получили большинство мест, в то время как «Единая Россия» потерпела поражение. Вопрос о будущем местной автономии в Петрозаводске пока остается открытым.

начавшие укореняться ростки местной автономии и местной демократии в Петрозаводске и особенно в Пскове были погублены. Таким образом, баланс издержек и выгод политики Центра стоит признать отрицательным. Новый ФЗМСУ стал шагом вперед в развитии местного самоуправления, более четко определив «правила игры», границы, функции и полномочия российских муниципалитетов, но в качестве платы за это последовали два больших шага назад. Местная автономия была подменена централизованным контролем и зависимостью местных бюджетов от трансфертов в рамках «веерной» схемы финансирования, а местная демократия «скукожилась» до почти ничего не значащих выборов (с низкой конкуренцией и низкой явкой избирателей) на фоне весьма ограниченной роли муниципальных советов и неподотчетности мэров и сити-менеджеров своим избирателям[32].

КАКОВЫ ПЕРСПЕКТИВЫ?

В значительной мере муниципальная контрреформа, как и вся российская политика в сфере местного самоуправления, отражает общеполитические тенденции в стране. После того как выборы в России перестали быть конкурентными, а наиболее крупные рынки поделили между собой подконтрольные центральной власти мощные корпорации во главе с «Газпромом», было бы наивным ожидать расцвета автономного и демократического местного самоуправления. Более того, муниципальная политика оказалась заложником «управляемой демократии». Каждый шаг на пути к концентрации власти провоцировал дальнейшие «наезды» на местное самоуправление. Очень показательны в этом отношении предпринимаемые время от времени попытки отказаться в крупных городах от местного самоуправления вообще и от выборов градоначальников в частности, заменив их государственным управлением, которое осуществляется губернаторами. Первый проект такого рода, предполагавший назначение мэров в городах с населением свыше 50000 жителей, В. Путин внес в Государственную думу в мае 2000 г., но после обсуждений в парламенте Кремль отозвал этот законопроект. Осенью 2004 г. было принято решение отказаться от всеобщих выборов региональных глав исполнительной власти, и вслед за этим возобновились разговоры о назначении мэров, но тогда, скорее всего, была избрана тактика «мягкого» удушения местной автономии путем назначения сити-менеджеров. Тем не менее подобная практика не получила

[32] См., например, *Пузанов А., Рагозина Л.* Отчуждение местной власти // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 1. С. 72–84.

повсеместного распространения[33], что повлекло за собой новые атаки. Осенью 2006 г. в Государственной думе обсуждался предложенный группой депутатов из фракции «Единая Россия» законопроект, который предусматривал, что в региональных столицах, по образцу Москвы и Санкт-Петербурга, местное самоуправление осуществляется на уровне внутригородских районов, а управление городами в целом будет передано региональным администрациям. Законопроект вызвал протесты муниципалов, однако аргументы о рискованности подобных мер, которые могут привести к параличу управляемости городов, оказались не столь убедительными, как прозвучавшие опасения относительно того, что «Единая Россия» потеряет голоса избирателей-горожан на предстоящих думских выборах. В итоге от этого законопроекта решено было отказаться, но планы делегировать регионам полномочия местного самоуправления, похоже, отложены лишь на время[34]. Косвенным свидетельством этого стала волна уголовных дел, возбужденных в 2006–2007 гг. против мэров ряда крупных городов России (Волгоград, Томск, Владивосток, Архангельск, Тольятти, Рязань). Не отрицая сути предъявленных мэрам обвинений, нельзя и пройти мимо утверждений о том, что некоторые из этих дел, возможно, носят «заказной» характер[35].

На сегодняшний день в России не существует почти никаких гарантий против полной ликвидации местного самоуправления или его низведения до политически и экономически ничтожного уровня. Единственным, и довольно слабым, ограничением служат обязательства, принятые на себя Россией в рамках Европейской хартии местного самоуправления. Наличие автономных выборных органов местной власти и отмена смертной казни являются условием членства России в Совете Европы. Между тем, с точки зрения управления страной, только автономное и политически ответственное местное самоуправление способно справиться с разного рода кризисами в российских городах. Речь идет не только о текущих трубах или грязных помойках, но и о разрешении иных конфликтов. Недавнее бездействие местных властей при проявлении насилия на этнической почве в Кондопоге – подтверждающая это иллюстрация. С точки зрения социально-экономического курса, только эффективно ра-

[33] В конце 2006 г. сити-менеджеры возглавляли исполнительные органы местного самоуправления более чем в четверти городов России (в том числе в 24 столицах российских регионов). См., в частности: *Пузанов А., Разгозина Л.* Указ. соч. С. 80.

[34] См., в частности: Макаркин А. Мэры: борьба за независимость // Pro et Contra. 2007. Т. 11. N 1. С. 25–28.

[35] См. *Мухин А.* Сегодня мэр – «расстрельная должность» http://polit.ru/news/2007/03/29/muhin.html (29 марта 2007).

ботающие муниципальные власти смогут успешно и с минимальными издержками провести реформу ЖКХ, которая во многом сводится к приватизации государственных долгов и перекладыванию на граждан затрат по содержанию и ремонту жилого фонда. С политической точки зрения, если не обладающие полномочиями и ресурсами муниципалитеты останутся не более чем «слабым звеном» в иерархически выстроенной вертикали власти, то глава государства должен будет нести всю полноту ответственности за любые провалы и сбои в решении повседневных проблем граждан. Наконец, трудно себе представить, что столь большая и разнообразная во всех своих проявлениях страна, как Россия, в долгосрочной перспективе будет успешно развиваться без эффективного местного самоуправления. И, скорее всего, местная автономия и местная демократия вернутся в повестку дня российской политики, несмотря на сегодняшние тенденции муниципальной контрреформы.

Б.В. Сазонов

ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ

В советское время я участвовал в проектных разработках систем общественного обслуживания населения в городах, в частности в Москве. При этом формирование социальных инфраструктур рассматривалось в качестве важного элемента в механизме территориального управления. Это время обладало своими механизмами территориального управления, в частности тотальным централизованным государственным планированием с его развитой нормативной базой и государственной же реализацией этих планов. В этой ситуации вопросы самоуправления в принципе не возникали. Моим вкладом в то время служила инновационная концепция общественного обслуживания, которая исходила не только из интересов государства, рассматривающего население в качестве ресурса решения своих задач, а и из интересов этого населения. В противовес усредненному нормативному подходу я выдвигал методологию исследования и развития социальных потребностей применительно к конкретным территориальным ситуациям. Замечу, что в этой проектной позиции я все же выступал от лица «населения» в качестве социального исследователя и проектировщика, специалиста по территориальному управлению. Само население имело голос лишь в процессе моего социологического опроса.

С началом новой социально-экономической и управленческой эры я выступил в качестве консультанта по развитию социальных инфраструктур в новых условиях и – шире – по проблемам социально-территориального управления. Одна из таких консультационных работ была связана с разработкой стратегии развития малых городов, где возникла специфическая проблема развития механизмов и процессов территориального самоуправления – как проблема подключения к процессам территориального управления других субъектов, помимо администрации.

Эта проблема отличается от административно-правовой, в рамках которой обсуждаются форма организации вертикали административной власти и особое место муниципального управления как самоуправления. Для муниципального самоуправления характерно то, что мэр не назначается территориально-административной властью более высокого уровня, а избирается населением данной территории (депутатским корпусом). Это существенная черта демократического государства.

Наша группа (куда входили О. Севан и И. Абанкина) при разработке стратегии развития малого города опиралась на следующий подход. Мы исходили из идеологии правового зонирования территории, в отличие от идеологии генплана, конкретизация которого доходит до каждого отдельного элемента (правда, сегодня неизвестно, кто его будет строить). В рамках правового зонирования мы предлагали концепцию и технологию развития территории по точкам роста. Если раньше государство планировало целостную территориальную – региональную, городскую, поселковую – систему и отвечало за ее реализацию (выделяя финансы, материальные и иные ресурсы, готовя кадры под новые сооружения), то сегодня, в ситуации множественности субъектов, действующих на территории, и отказа государства от многих своих функций, развитие городов фактически пущено на самотек. Города должны самостоятельно выживать в межгородской и межтерриториальной конкуренции за инвестиции. Выделение наиболее перспективных и конкурентоспособных точек территориального роста и организация развития, опирающаяся на такие точки, являются важной составляющей в территориальной стратегии по отношению к городам.

При этом, говоря о точках роста, мы понимали, что только администрация, властная структура с ее ресурсами, не способна обеспечить движение по ним. Точно так же тот или иной бизнес, присутствующий в конкретном городе, далеко не всегда ориентирован на город и служит его интересам. Присутствуя в городе, он часто рассматривает его территорию и население лишь как ресурс для извлечения прибыли, а не как самоценность, развитию которой он должен способствовать. Очень часто бизнес приходит с

отчетливо выраженной установкой на ограбление территории. Поэтому мы исходили из того, что именно население, с его интеллектуальным, профессиональным, организационным и иным потенциалом, несомненно, заинтересовано в том, что происходит на его территории и может стать одним из активных участников, субъектом развития территории. Мы поставили задачу подключения населения к решению административных задач.

Одним из ключевых понятий, которым мы пользовались, стало *партнерство*. Речь при этом шла о формировании тройственного союза администрации, бизнеса и населения ради целей развития территории. О таком союзе, в котором каждый из участников имеет равные права (пусть и разные по содержанию) в процессах принятия и реализации управленческих решений. Для бизнеса и населения такая форма участия и является признаком самоуправления в территориальных делах. И это нечто другое, нежели, например, кризис в системе распределения полномочий по вертикали административного управления, в том числе в местном самоуправлении.

Одной из центральных проблем, которую мы выделили в ходе работы по формированию партнерства администрации, населения и бизнеса в качестве механизма стратегического развития территории, было отсутствие у населения и бизнеса управленческого ресурса, необходимого для равноправного участия в управленческом партнерстве. И наша локальная задача заключалась в том, что мы пытались подключить население в качестве участников развития территории в конкретных локальных процессах к определенным ресурсам.

Простейшим примером служит работа в старинном северном Белозерске, где мы участвовали в организации крупного певческого фестиваля. В Белозерске, где нет гостиниц, кафе, туалетов, надо было в течение пяти дней принимать от трех до пяти тысяч гостей в день. Было организовано специальное движение населения: конкурсы на лучшие улицы и дома, в которых можно принять и накормить гостей. Это движение за приведение в порядок своего города после завершения праздника исчезло, и в следующий раз все надо было начинать заново. Но это был вариант ответа на поставленный вопрос.

Сегодня мы разрабатываем целый ряд направлений работы по субъективации населения в качестве участника территориально-управленческого партнерства. Одно из них связано с информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ), в частности с Интернетом. С нашей точки зрения, эти технологии, при определенной организации и открытости деятельности власти любого уровня, позволяют профессионально грамотной публике участвовать в контроле за деятельностью власти и в оптимизации прини-

маемых ею решений. Административная власть работает на деньги налогоплательщиков и поэтому, в принципе, должна представлять информацию о том, как расходуются эти деньги: куда они идут, по каким основаниям выделяются те или иные суммы, как движутся денежные потоки до конечного потребителя бюджетных средств и т.д. Часть из этих управленческих решений уже имеет социально-экономическое обоснование при принятии решений. Оставшаяся часть может трансформироваться в сторону разработки технико-экономического обоснования под то или иное решение. Публикация управленческой информации в Интернете дает профессиональной публике информационные средства в качестве ресурса, обеспечивающего ее участие в управлении.

В этой связи я готов сказать, что первым и главным врагом самоуправления является власть, прежде всего муниципальная. Если речь идет о партнерстве населения, бизнеса и администрации, то это предполагает распределение ресурсов в рамках такого партнерства – административно-управленческого, финансового, информационного. На это не идут, прежде всего, муниципалитеты, непосредственно работающие с населением. Есть, конечно, проблемы организации вертикали власти, перераспределения денежных потоков, межбюджетных отношений и т.д. Но это не имеет отношения к самоуправлению, поскольку не затрагивает проблематику принципиального изменения состава субъектов управления. И традиционные демократические институты, вроде выборности власти, не решают этой проблемы, поскольку выборные технологии давно стали технологиями манипулирования избирателем, а делегированная через избирательный механизм власть не есть власть избирателя, так как она не дает ему права и возможности участвовать в процессах управления (в отличие от прямого участия населения в этих процессах на основе ИКТ).

Существует еще одна линия, связанная с проблемой присутствия населения на территориально-управленческой сцене, решаемая за счет развития самоуправления населения. Дело в том, что так называемые социальные городские инфраструктуры не имеют прямого отношения к социальным потребностям населения, но отражают интересы власти (это особенно характерно для социалистической системы) либо коммерческих структур (это превалирует в рыночной системе). Поэтому, в частности, муниципальная власть, опирающаяся в решении социальных проблем на сложившиеся общественные инфраструктуры, не может решить многие социальные проблемы, она не имеет средств и механизмов социального управления населением. Отсюда вытекает вывод, что если муниципальная власть не

поделится инфраструктурой – включая помещения, денежные потоки и т.д. – с профессиональным населением, которое возьмет на себя функции социального управления, многие социальные проблемы так и не получат своего решения. Самоуправление, с этой точки зрения, включает в себя отсутствующую на сегодня самоорганизацию населения в осуществлении социально-культурных процессов на территории.

Говоря о возможном продолжении работы с проблематикой местного самоуправления, можно выделить как минимум три линии ее разворачивания.

Первая линия связана с достаточно традиционной проблемой децентрализации власти и, в частности, выделением муниципального уровня как низшего уровня, который ближе всего к земле. Здесь оказывается очень важной распределение и перераспределение ответственности и ресурсов. Она, в принципе, может обсуждаться без обращения к термину самоуправление.

Вторая линия предполагает простановку вопроса о самоуправлении. В вертикальном варианте построения системы административных отношений нижний уровень власти подчиняется верхнему Самоуправление предполагает, что на нижнем, муниципальном уровне эта административная цепочка разрывается, и лицо, которое отвечает за положение дел на территории муниципалитета, избирается его населением и подчиняется только закону, но не вышестоящим административным структурам. Тем самым «низ» получает бóльшую самостоятельность в принятии важных для него решений. Если он при этом не получает адекватных ресурсов для исполнения этих решений, мы возвращаемся к ситуации первого типа, и разговор о самостоятельности теряет свой смысл.

При обсуждении этих двух линий обычно присутствует молчаливое предположение, что управление, которое распределяется по разным уровням властной вертикали, правильное, хорошее, в принципе эффективное, и вопрос состоит лишь в том, как его структурировать и «распределить» по разным уровням. Но есть другая линия анализа – «перпендикулярная» данной. В рамках этой линии проблематика самоуправления тесно переплетается с необходимостью становления демократических процессов и институтов на территориях. Ее суть состоит в подключении резидентов территории – населения и бизнеса – к процессам территориального управления.

В странах Запада демократические формы отношений имеют длительную историю, связанную с политической самостоятельностью городов. Среди фундаментальных составляющих таких отношений – свобода прессы, электоральные механизмы формирования власти, деятельность

общественных организаций. Но и на Западе сегодня ощущается недостаточность имеющихся форм. Поэтому мы не можем говорить только о том, чтобы «вернуться» к классическим формам западной демократии, важно понять специфику современных задач и ответить на нее. В России сегодня как отсталость в процессах демократии, так и дефекты ее современного устройства видны достаточно отчетливо. Традиционные демократические процедуры профанированы и приобретают мафиозный характер. Выборы любого уровня стали полем деятельности для политтехнологов, финансовых и административных манипуляций. Руководители городов говорят сегодня о том, что, в принципе, они за демократизацию, за участие населения в управлении, но не получается – выращиваешь это насильно, а оно не выращивается. С этой точки зрения, Закон № 131-ФЗ – это приведение юридических норм в соответствие с фактическим положением дел, а вовсе не откат в деле строительства муниципального самоуправления.

В этом плане предметом анализа и конструктивного преобразования должна стать не только властная вертикаль, но также проблематика жизни и развития города, где власть является лишь одним из элементов территориальной структуры и не может быть единственным субъектом управления территорией. Если мы начинаем рассматривать городское развитие и стратегии городов в этом ключе, то выясняется, что традиционный аппарат управления – как муниципального, так и государственного – плох: он неадекватен новым задачам и не способен их решать. Сегодня город – а не только производство – начинает развиваться по инновационным законам. Отсюда появляются такие темы, как «точки роста», городской маркетинг и т.п. Это – совсем другой понятийный аппарат, другие технологии управления, другие стратегии. И возможны два подхода к ответу на вопрос о построении отношений между органами власти и людьми. Либо втягивать население в отношения демократического самоуправления с их стандартным набором свобод и механизмами делегирования своих интересов кому-то другому, т.е. исходить из некоторых идеологем демократии (во многом давно профанированных). Либо решать реальные задачи, которые не могут быть решены, если мы не сделаем население участником процессов управления развития территории. Проблема состоит в превращении бизнеса и населения в субъектов территориального развития. И это не только поиск тех людей, которые кладут жизнь и кровь на какое-то дело и что-то в результате получают или не получают, но и формирование и освоение определенных технологий, ресурсов и институционально-организационных возможностей, обеспечивающих участие людей в процессах территориального развития.

Это третья линия, которая, с моей точки зрения, должна стать центральной в проблематике самоуправления. И только в этих рамках имеет смысл возвращаться к проблеме законодательного, правового и организационного распределения управленческих полномочий и технологий, уже как обеспечивающих решение главной задачи освоения инновационных механизмов развития территорий.

Е.Б. Чернова,
И.Г. Постоленко

КОНФЛИКТОЛОГИЧЕСКИЕ РАЗРАБОТКИ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМ ПРОЕКТИРОВАНИИ

…привлечь к себе любовь пространства,
услышать будущего зов.

Б. Пастернак

…Принципы имеют самостоятельную ценность как идеальные объекты. Жизнь отличается от натурального существования природных тел тем, что она опирается на принципы, которые выдвигаются самими людьми и образуют краеугольный камень жизни как таковой.

Г.П. Щедровицкий

1. ПРИЧИНЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ В РОССИИ

Градостроительное проектирование – это средство управления пространственной организацией жизни и деятельности. В нем можно выделить два уровня: *верхний* – уровень управления, постановки целей; *подчиненный* – уровень реализации целей, сначала в виде градостроительной документации, затем в воплощенной пространственной организации (системы расселения, инфраструктуры, города, сооружения). Это уровень профессиональной компетенции, основанный на знании и кооперации десятков специалистов.

В XX в. сформировались две различные практики проектирования.

Первая, назовем ее *западная*, учитывает, что градостроительные изменения – это результат действия множества людей на фоне социальных, политических, экономических процессов. Поэтому уровень постановки целей и принятия решений рассредоточен на множестве государственных и общественных институтов. Градостроительство опирается на потенциал самоорганизации людей и местное самоуправление, на культуру и традиции. Институт политики обеспечивает конкуренцию разных версий будущего. Институты права, собственности и рынка регулируют взаимодействия участников градостроительной деятельности.

Вторая, «тотальная», исходит из того, что будущее управляемо и расчетно. Это возможно тогда, когда уровень целеполагания и принятия решений централизован.

«Тотальная» практика была реализована в Советском Союзе. Градостроительные решения вырабатывались на основе концепции рационального размещения производительных сил. В этой концепции города и системы расселения рассматривались как «обслуживающие» процессы производства [1]. Градостроительное проектирование было подчинено отраслевому планированию[1].

Различие практик закрепляется в институционализации деятельности. В демократических странах городское планирование – функция муниципалитетов, информация доступна, законодательно закреплены процедуры общественного участия в принятии градостроительных решений начиная с этапа замысла. В Советском Союзе первый градостроительный институт учрежден в 1929 г. как бюро по проектированию городов при НКВД, градостроительная документация секретна.

Различие практик проявляется в терминологии. В англоязычном именовании практики есть Plan (план, планировать, намечать) и Urban/city planning (градостроительное планирование/планировка). Термин *Project* (проект, проектировать, вычислять, проецировать) в западной практике имеет строго определенный сектор использования, а именно: применяется для инженерных объектов, которые должны быть построены точно и расчетно в соответствии

[1] В 1930–60-е гг. это привело к формированию городов – индустриальных центров, как бы слепленных из производств и рабочих слободок при них. Жилье строили сами предприятия и, чтобы снизить затраты на инженерные коммуникации и транспорт, строили «у проходной». А в 70-х гг., когда в отдельное министерство выделили строительство (Госстрой), градостроительство подчинилось интересам строительной индустрии. Стройиндустрии было «удобно» строить на пустых площадях громадные типовые микрорайоны, увеличивать объемы капитальных вложений в инфраструктуры за счет освоения новых территорий. Поэтому социалистические города характеризуются низкоплотной застройкой, они фрагментарны, некомпактны.

с проектной документацией (например проектировать шоссе)[2]. Инженерная схема должна быть точно спроецирована в реализацию. В западной практике немыслимо «проектировать» город, так как это не инженерный объект, по отношению к нему невозможно произвести расчеты.

В Советском Союзе по отношению к отраслевому и территориальному срезам применялся в точном соответствии с тем, что делалось, термин планирование. А по отношению к городам, опять же в точном соответствии с тем, что реально делалось, употреблялся термин проектирование, так как они «с чистого листа» рассчитывались как инженерные объекты, без учета сложившихся форм и механизмов самоорганизации городской жизни. Проектировщики оперировали термином население – расчетной единицей, которая была привязана к территориальным запросам производительных сил и по отношению к которой считались объемы жилищного строительства. Градостроительных конфликтов в Советском Союзе не было. Экологическое и социальное неблагополучие городов, типовая застройка были предметом сатиры и критики, но не действия, не обязательно протестного. Человек, зная, что в городе жизнь опасна для здоровья, не мог уехать, так как был ограничен в мобильности институтами политического контроля и прописки[3].

С началом «перестройки» в Советском Союзе централизованный характер принятия управленческих решений сменился на региональный, местный. Появилось множество независимых субъектов целеполагания (носителей проектности). А советская машина проектирования продолжала двигаться так, как будто еще существует единая инстанция полагания будущего и ответственности за него. На феноменальном плане это рассогласование проявилось в форме «градостроительных бунтов». Власть столкнулась с тем, что «население всегда против». Риск затягивания и срыва строительства в результате протестных действий стал одним из главных рисков инвестора. Это инициировало конфликтологические разработки в России[4].

[2] Если завершать ряд терминов, то *Design* – это проект здания, сооружения, конструкция механизма.

[3] «Конфликт возможен лишь в ситуации ограничения на применение власти, силы. Поэтому, как это ни странно, конфликт является проявлением демократии и либерального порядка» [2].

[4] Конфликтологические разработки в градостроительном проектировании 1991–2005 гг. осуществлялись на нескольких площадках.

РосНИПИУрбанистики стал учредителем экспериментального факультета конфликтологии в Санкт-Петербурге (1991–1993 гг.). На факультете была разработана первая в России систематическая программа подготовки конфликтологов, которая затем была реализована на отделении конфликтологии философского факультета Санкт-Петербургского государственного университета (1994–1999 гг.). С 1999 г. конфликтологические разработки в градостроительном проектировании осуществляет лаборатория гуманитарных технологий в региональном проектировании (РосНИПИУрбанистики).

2. ЗАПУСК КОНФЛИКТОЛОГИЧЕСКИХ РАЗРАБОТОК

Запуск разработок произошел в Санкт-Петербурге на экспериментальном факультете конфликтологии в 1991 г. Факультет стал площадкой сотрудничества представителей трех сфер деятельности:

градостроителей, которые взяли на себя задачу адаптации градостроительной деятельности к новым условиям;

методологов, представителей школы Московского методологического кружка, в котором более 30 лет осуществлялись анализ и проблематизация социалистической системы градостроительного проектирования и велся поиск иных оснований деятельности [3];

американских специалистов по разрешению конфликтов и вовлечению общественности.

Градостроители, методологи и американские специалисты по-разному оценивали ситуацию и по-разному отвечали на вопрос: «Что делать?»

Американские специалисты утверждали, что нужно работать с градостроительным конфликтом. Для этого нужно адаптировать западные технологии conflict resolutions (разрешения конфликтов) для российских условий, подготовить медиаторов (посредников) для работы в конфликтах. Необходимо законодательно закрепить процедуры непосредственной демократии и общественного участия.

Методологическая позиция утверждала противоположное: конфликт – это следствия реализуемой практики планирования. Ситуация становления в России новых общественных институтов делает невозможным перенос или адаптацию технологий разрешения градостроительных конфликтов, применяемых в демократических странах. Необходима разработка новых концептуальных оснований самого градостроительного проектирования, которое обеспечит развитие постсоветских городов. Нужна альтернатива социалистической теории расселения. Конфликт – это позитивный феномен, работа с которым может привести к постановке проблем и развитию деятельности [4].

Градостроители фиксировали две проблемы.

Первая: потеря целевых ориентиров планирования (не понятно, как и что планировать в ситуации, когда отсутствует «инстанция», полагающая будущее). Причины конфликтов градостроители объясняли разрушением системы централизованного принятия решений. Следовательно, нужно создать новую практику принятия планировочных решений и их согласования, которая будет учитывать цели «держателей ресурсов» и интересы жителей. Эта же практика позволит решить проблему целеполагания

градостроительного развития. Опора градостроительного проекта на поставленные цели и выявленных носителей (агентов развития территории) и сделает проекты реалистичными.

Вторая: реализуемость проектов. Градостроители как конфликт оценивали стихийные изменения, реализуемые в частных интересах, без учета общественных последствий. В соответствии с таким пониманием проблем, конфликтологи были включены в производственный процесс проектирования.

3. ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ НА РАЗРАБОТКИ. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОНФЛИКТОЛОГОВ И ГРАДОСТРОИТЕЛЕЙ

«Социальное сопровождение проектирования» – так первоначально была определена функция конфликтологов. Социальное сопровождение должно обеспечить информирование и «учет мнения населения», начиная с замысла и заканчивая утверждением проекта. Но для конфликтологов ведущими были методологические основания проектирования. Поэтому первое включение в работу завершилось проблематизацией градостроителей и конфликтологов.

Проект строительства защитных сооружений (польдеров) в дельте Волги в ситуации подъема уровня Каспийского моря (1992 г.) был проработан на стадии технико-экономического обоснования. Но только жители семи прибрежных рыбацких поселков, «предназначенных к затоплению»[5], отказываются переселяться! Перед конфликтологами была поставлена задача: обеспечить согласие жителей на переселение. В этой работе впервые в практике градостроительного проектирования было проведено конфликтологическое обследование ситуации и сценирование социальных последствий реализации проекта.

Технология проектирования предполагает создание схемы опорного плана – «схемы существующего положения». На опорном плане фиксируются факторы, которые, с точки зрения проектировщика, являются существенными ограничениями или возможностями для принятия проектных решений. Гуманитарные факторы – политика, управление, деятельность, условия социального воспроизводства, этнокультурные особенности – не включены в качестве факторов «существующего положения» в технологию проектирования. Цель конфликтологического обследования – задать по отношению к замыслу проекта объемлющий контур ситуации, включить

[5] Так эти поселки были названы в проектной документации.

гуманитарные факторы, как элементы существующего положения, которые необходимо учитывать в проектировании[6].

Выводы конфликтологического обследования: данный проект отражает только интересы строительного министерства и отрасли сельского хозяйства. Затопление рыбацких деревень уничтожит территориальные общины, существующие несколько сот лет, и приведет к люмпенизации жителей-рыбаков. Реализация проекта поставит под угрозу другие виды деятельности, представители которых выразили готовность «начать стрелять, если они начнут строить». Это уже не конфликт. Это война. Было выявлено специфическое «гуманитарное» ограничение на проект: эксплуатация польдеров – сложнейших инженерных сооружений – не проблема в Голландии (европейский социо-культурный фон реализации), но как долго они смогут функционировать на территории Астраханской области, если даже простейшие ирригационные колодцы через полгода выходят из строя, так как их начинают использовать для свалки мусора? Вместо того чтобы получить согласие на переселение, конфликтолог сценировал последствия и сделал вывод о гуманитарной катастрофе в случае реализации проекта. В результате первой работы оформилась схема самоорганизации конфликтолога в процессе разработок.

Конфликтолог анализирует рабочую ситуацию, определяет цель своего участия в данной работе, планирует действия, осуществляет действия, анализирует результат. Перерабатывает сделанное в конкретной работе в технологические предписания: как учитывать существенные социально-гуманитарные факторы в проектных решениях.

Таким образом, в организации конфликтологических разработок были соединены разработка технологий и их внедрение, так как все происходило на материале реальных работ. В следующей части статьи, проходя по схеме самоорганизации конфликтолога, мы восстановили логику создания конфликтологических технологий в градостроительном проектировании.

---

[6] Важно подчеркнуть, что сегодня ареной борьбы и конфликта стало само содержание опорного плана. А решение зафиксировать то, что существует, – мужественным поступком проектировщика. «Я не могу противостоять тому, что вы делаете, но я сделаю то, что могу, – зафиксирую это на опорном плане, чтобы хотя бы потомки знали, что были и порядочные люди!» – так ответила проектировщик Института урбанистики на предложение «заказчика» не фиксировать застроенные водоохранные зоны. Другому проектировщику «девелопер» сообщил, что он купит «нужные» отметки затопления, т.е. такие, которые позволят продолжить проектирование нового района в опасном для жизни месте. Проектировщик отказалась работать. Но проект развивается и даже под патронажем областного правительства.

4. РЕЗУЛЬТАТЫ КОНФЛИКТОЛОГИЧЕСКИХ РАЗРАБОТОК

4.1. ТЕХНОЛОГИЯ ПРОЕКТИРОВАНИЯ КАЧЕСТВА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ СРЕДЫ

Ситуация. В мае 2001 г. город Ленск (Якутия) был разрушен катастрофическим наводнением.

Правительство России выделило деньги и поставило задачу в сжатые сроки, до наступления холодов (т.е. за четыре месяца) восстановить город. Сложилась уникальная ситуация, когда город можно было спланировать и построить заново.

Ленск – типичный город Восточной Сибири. Сначала (XVII век) это было село на почтовом тракте. Город Ленск стал развиваться на месте села в 1962 г., когда в Якутии обнаружили алмазы, и Ленск стал перевалочной базой, обслуживающей освоение месторождений. То есть Ленск – это старожильческое поселение, город-корпорация, зона транзита мобильных трудовых ресурсов.

На стадии градостроительного планирования восстановления Ленска развернулась конкуренция между застройщиками. Представители индустриального домостроения Якутии были заинтересованы в постройке типовых блочных 9-этажных домов, аргументируя это тем, что только индустриальное панельное домостроение может решить задачу восстановления Ленска в сжатые сроки. На проектировщиков стали оказывать давление. В этой ситуации конфликтологи, участвующие в разработке плана, в качестве маневра решили организовать анкетирование жителей с вопросами о предпочитаемых типах застройки, чтобы защититься результатами анкетирования от навязываемых решений, которые очевидно не отвечали интересам жителей.

Результаты анкеты оказались неожиданными. Выяснилось, что около 10% жителей предпочитают 9-этажную застройку. Результаты заставили нас задуматься и сопоставить их с консультациями, которые мы проводили, чтобы узнать, в чем горожане видят особенность и сложность жизни в северном городе, в чем специфика жизни в Ленске.

Вывод: ведущим критерием качества городской среды для Ленска, после наводнения, является критерий безопасности.

В маленьком 30-тысячном городе оказалось четыре типа горожан, которые в понятие *безопасность проживания* включали разное. У старожилов, предпочитающих усадебную застройку обязательно в черте города, безопасность означала возможность самовыживания за счет традиционных видов деятельности и обязательную пешеходную доступность социально-бытовых объектов. А сложившаяся прослойка богатых людей (бизнесмены и

руководство алмазодобывающей корпорации) также предпочла отдельные дома (коттеджи), но сорганизованные в автономный поселок, за чертой города, со своей инженерной и социальной инфраструктурой. У рядовых работников корпорации, предпочитающих 2–4-этажную блокированную застройку, «безопасность» означала возможность территориальной самоорганизации по месту жительства и совместное поддержание локальных объектов инженерной инфраструктуры. Так называемые временщики[7] отдали предпочтение 9-этажной застройке и централизованному инженерному обеспечению. По существу, результаты анкетирования поставили перед градостроителями задачу проектирования четырех типов городской среды в одном небольшом городе.

Игнорирование в процессе строительства нового жилья специфических требований жителей (отдаленность новых участков от города, предложение квартир в многоквартирном доме жителям, заинтересованным в собственном участке земли и пр.) привело к конфликту, совершенно неожиданному для тех, кто управлял процессом восстановления. Многие жители предпочли остаться в палатке на месте снесенного дома, только чтобы сохранить собственный участок земли и своими силами восстановить разрушенное жилище, но не переезжать в «квадратные метры», где им не выжить[8].

В результате включения конфликтолога в эту работу сформировалось совершенно новое технологическое предписание к деятельности проектирования: выделять разные типы «потребителей» качества городской среды и планировать повышение качества по отношению к ним, а не в соответствии с «нормативами потребления» (обломок социалистической системы распределения). Необходимо заново, после советского периода нивелирования культурных особенностей, усилить культурный и гуманитарный аспекты проектирования и, что очень актуально в рыночных условиях, определить уровень качества, за который «потребители» готовы платить. Это резко контрастирует с технологией советского градостроительного проектирования, без изменения перенесенной в настоящее время, которое оперирует «населением» – расчетной единицей, по отношению к которой рассчитываются «квадратные метры жилплощади», нормативов потребления [5].

[7] То есть люди с «отложенным потреблением», доля которых существенна в численности населения северных городов. Временщики не заинтересованы в повышении качества жизни в северном городе, так как она приводит к увеличению персональных расходов.

[8] В сентябре 2001 г. в эфире программы «Время» транслировался сюжет телефонного разговора министра МЧС с мэром Ленска. Министр выражал удивление: «Я понимаю – по суду выселять, но по суду вселять!?»

Кроме специфических типов «потребителей» качества среды, которые соответствуют особенностям конкретного города, мы выделяем три универсальных типа «потребителей».

1. Общественность – субъект, который удерживает ценности города (территории). Ценности не имеют отношения к прагматическим потребностям, но люди готовы за них бороться. Игнорирование ценностей в планировании приводит к конфликту ценностей.

2. Горожане – это значимые для проектирования социальные и деятельностные группы, которые могут сформулировать стандарты качества городской среды. Выделение значимых для проектирования типов активности, «под которые» нужно формировать особые наборы качеств городской среды, – это задача конфликтологического обследования[9]. Сегодня, в ситуации демографического сжатия и повышения мобильности людей, города вступают в конкуренцию за мобильные трудовые ресурсы, за молодежь, которая принимает решение «уехать или остаться». Игнорирование этого аспекта в проектировании не приведет к открытому конфликту, но выразится в потере человеческих ресурсов.

3. Жители – те, кто могут зафиксировать интересы жизнедеятельности, а для современной российской действительности – более актуально – условия выживания. В отличие от «горожан», они не могут сообщить позитивные требования к качеству, но могут оценить, как проектируемые градостроительные изменения затронут их жизненно важные интересы.

4.2. ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ КОНФЛИКТОМ

Новая реалия России – девелопмент территории. Миссия девелопера в обществе – увидеть максимальные возможности капитализации территории и предложить замысел градостроительных изменений, которые вовлекут по-

[9] Ответ на вопрос о «горожанах» зависит и от специфики города, и от целей проектирования. Это могут быть живущие в данном городе. Например, в Ижевске мэр задал вопрос: «Почему молодежь уезжает, несмотря на то что мы столько денег тратим на попытки ее удержать?» И получил ответ от молодежи: «Ижевск – город не для молодых». Но только молодежь может сообщить проектировщику, что она включает в качество «город для молодых». А «пивной король» в том же городе сообщил, что город так устроен, что он не знает, где ему пивные точки ставить. То есть городская среда не формирует устойчивых потоков, на которых живет бизнес, которые повышают стоимость городской земли. А в проекте генерального плана Салехарда решалась особая задача: проектирование столицы. Поэтому ведущим идеальным типом горожанина, на которого ориентировался проект, был высококвалифицированный специалист, позиционированный на мировом рынке труда. Консультации с представителями коренных малочисленных народов Севера выявили совершенно неожиданное для европейского менталитета требование к номенклатуре проектируемых объектов: подъездные пути для оленей.

тенциал территории в рыночный оборот. Практика девелопмента всегда конфликтогенна, так как нацелена на скорые и радикальные изменения городской среды. В России, в связи с тем, что институты собственности (оформление прав, операции с объектами собственности и т.д.) недостаточно развернуты и рыночные механизмы оборота земель находятся в становлении, практически любой девелоперский проект рискует «увязнуть» в конфликте. Ситуация часто усугубляется тем, что конкуренты специально инициируют конфликт и используют общественность для остановки проекта.

Проект «Экотехнополис» на Балтийской косе (Калининградская область) предполагал вовлечение в экономический оборот уникального природного объекта, практически не затронутого урбанизацией, так как в советское время это была закрытая военная территория.

Самая многочисленная группа землепользователей – жители поселка Коса (около 700 человек). Девелопер мог строить планы градостроительного развития только по отношению к урбанизированным участкам (все остальное – заповедная зона). Поэтому он оказался кровно заинтересован в переселении жителей поселка Коса. Девелопер взвесил плюсы и минусы. *Плюсы*: уникальное место, возможность самозанятости (рыболовство, приусадебное хозяйство), летом дополнительный доход от сдачи жилья туристам. *Минусы*: ненадежная паромная переправа на материк, ветхие жилой фонд и инженерная инфраструктура, отсутствие рабочих мест, пункта скорой помощи, пожарного депо, только начальная школа. В соответствии с этим анализом проектный замысел предполагал переезд жителей поселка в жилье на материке, с ликвидацией минусов и возможной компенсацией плюсов. Но уже начальная информация о проектном замысле создала конфликтную готовность жителей. Местные «политики» сообщили проектировщикам, что они готовы вывести народ на баррикады.

Конфликтологи нашли основания этой конфликтной готовности: в ситуации неурегулированных прав землепользования и собственности жители не имеют возможности вступать в конструктивные взаимодействия с девелопером (например в переговоры). Они боятся, что их все равно обманут, поэтому предпочитают протестовать, а не договариваться. Конфликтологи выяснили, что большинство жителей поселка просто не знают своих прав.

В результате в отдельное направление проектирования было выделено создание «института» права собственности и землепользования на локальной территории. Жителей дифференцировали на шесть типов субъектов права, создали пакет «Ваши права», в котором разъяснены права и диапа-

зон возможных действий в соответствии с правами. Местная администрация взяла на себя гарантии реализации прав. Девелопер заплатил за ликвидацию правовой безграмотности жителей. Но он получил оппозицию, которая не только может строить баррикады, но и вступать в переговоры.

Не мир, а конфликт противостоит войне [6]. И конфликтолог должен определить, что в ситуации нужно достроить, чтобы стороны могли конфликтовать цивилизованно[10].

4.3. ТЕХНОЛОГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Проектировщики уверены, что их миссия в обществе – создавать проект будущего. Качества реалистичности и реализуемости для них прямо связаны с тем, насколько приближена проектная картина будущего к тому, что воплотится.

Одна из причин градостроительных конфликтов – когда картина будущего, нарисованная на схеме «Проектного плана», не согласуется с будущим, которое в своей деятельности реализуют участники градостроительной деятельности. Это рассогласование может перейти в конфликтное взаимодействие. Поэтому конфликтологи на начальном этапе разработок двигались в методе учета целей и интересов участников градостроительной деятельности в проектировании (подход стратегического планирования). Но при этом оставались нерешенными очевидные методологические проблемы. Где гарантия, что множество учитываемых целей – это все цели? Может ли множество частных целей в сумме дать общественные цели градостроительных изменений? Каким должен быть «Проектный план» в ситуации принципиально неопределенного будущего, если учесть, что план разрабатывается на срок до 25 лет, а завтра новые деятели поставят совершенно новые цели или новые технологии изменят представление о ресурсном потенциале территории[11]? Итак, есть множество субъективных проекций в будущее. Но что же в настоящем объективно существует как элемент будущего? Ответ на этот вопрос пришел из практики работы конфликтолога.

---

[10] В статье мы пользуемся кластером понятий, построенных И.Г. Постоленко и Ф.О. Александровым (см. библиографию). Различение между войной и конфликтом состоит в том, что война как тип взаимодействия предполагает прямое уничтожение противника или его базовых ресурсов, а конфликтное взаимодействие нацелено на изменение оснований действий сторон конфликта. Противник не должен быть уничтожен, но он должен стать другим.

[11] Пример из сегодняшней практики: проект генерального плана города уже был разработан и находился в стадии принятия, но произошла смена мэра. Новый мэр, представитель бизнеса, предложил полностью переделать проект генерального плана, созданный при старом мэре, который руководил городом еще с советских времен.

Ситуация. В Пермской области соседствуют два города: Березники и Усолье. Город Березники образовался в советское время на крупнейших в России месторождениях калийно-магниевых солей и титана. Город Усолье – исторический город, основан в 1606 г. Городские проблемы типичны для исторического провинциального города, в котором разрушаются памятники архитектуры федерального значения и нет промышленных предприятий, которые могли бы пополнить городской бюджет. В советское время была практика прикрепления «бедных» поселений к «богатым». Подобный ход применили в генеральным плане 1974 г. и подкрепили постановлением Совета Министров СССР в 1981 г. Но все решения остались на бумаге[12], так как администрация Березников всячески сопротивлялась попыткам взвалить на свои плечи дополнительные проблемы.

В 1991 г. два города создают муниципальные образования, утверждают уставы с описанием границ, не имеют друг к другу территориальных претензий. Но довольно быстро администрация Березников понимает, что в рыночных условиях земля и люди – не обуза, а ресурс и начинают требовать часть территории Усолья. Начинается спор об установлении границ. Обе стороны сначала обращаются к государственной власти. Но оказывается, что в конфликте властно-административные решения бессильны. Затем привлека ют юристов, которые приходят к выводу, что имеет место правовой тупик. При этом администрация Усолья понимает, что Березники находятся в критическом положении. Город Березники зажат в кольце вредных производств, вся селитебная застройка – в зонах санитарной вредности от предприятий. Остро стоят проблемы безопасности проживания – город поставили непосредственно на месторождениях, добыча руды велась под существующей застройкой, поэтому сейчас есть опасность провала домов. В связи с этим администрация Усолья готова идти навстречу, но нет приемлемых предложений. Власти обоих муниципальных образований обращаются в градостроительный институт с заказом разработать новые проекты городской черты. Обе администрации заказывают проекты одному институту, полагая, что профессионалы найдут решение. Но ни один из пяти предложенных вариантов границ, проведенных по архитектурно-планировочным и расчетно-экономическим основаниям, не только не удовлетворил стороны конфликта, но и породил новый конфликт – администраций и проектировщиков. Наконец, через 11 лет после начала спора к его решению подключили конфликтолога. Он организовал непосредствен-

[12] В том числе и решение о сносе всей исторической части и строительстве на ее месте многоэтажек.

ное взаимодействие двух мэров: положил перед ними одну карту территории и дал им один карандаш на двоих для совместного действия. На то, чтобы организовать взаимодействие, потребовалось четыре дня, на проведение границы – 45 минут. Важно подчеркнуть, что в данном случае конфликтолог организовывал не переговоры, а именно совместное действие, в результате которого линия границы появилась как границы управленческой и ресурсной компетенции двух администраций.

Вывод: для конфликтолога ведущая действительность – действительность взаимодействия [7]. Градостроительные изменения есть результирующая взаимодействия участников градостроительной деятельности. Инициаторы изменений могут учитывать профессиональное знание и профессиональную позицию проектировщиков, а могут и не учитывать. Точка зрения конфликтолога: необходимо поменять представления о реализуемости как соответствии проекта воплощенному будущему. Реализуются в градостроительных изменениях профессиональное знание и профессиональная позиция градостроителя-проектировщика, если они становятся основаниями для принятия решений различными участниками градостроительной деятельности.

Утверждение того, что действительность взаимодействия участников градостроительной деятельности является ведущей по отношению к действительности профессионального знания (знание – только один из элементов взаимодействия) формирует рабочее пространство для конфликтологического проектирования. Цель конфликтологического проектирования – проектирование механизмов реализации профессионального знания по отношению к процессу градостроительных изменений.

В настоящее время мы движемся в создании разных моделей-прототипов для разных действительностей взаимодействия. Например, в ситуации установления границ между Березниками и Усольем ведущая действительность – управление. Организуя взаимодействие, конфликтолог построил модель: агенты ставят свои цели и определяют пути их реализации, но «на одной схеме и одним карандашом на всех». Моделирование взаимодействия «на одной схеме» применимо для действительности управления.

Задача моделирования взаимодействия становится качественно сложнее, когда мы попадаем в действительность политики – в ситуацию, когда разные силы на одном плацдарме борются, конкурируют за разные, в том числе взаимоисключающие, версии будущего, опираясь при этом на взаимоисключающие основания [8].

Ситуация. Конфликтологи были включены в разработку схемы территориального планирования (СТП) одной из областей РФ. В задачи конфликто-

логического предпроектного обследования входила фиксация позиций[13] территориальных агентов по вопросам: «Какие цели территориального развития можно ставить в СТП?», «Каковы проблемы области, приоритетные направления капитальных вложений?» и пр. В результате анализа «текстов коммуникации» все множество территориальных агентов разделилось на три типа.

Тип, который мы обозначили, как «агент выживания», ставил цели адаптации организованностей индустриального этапа развития области (ВПК, производственные коллективы индустриальных предприятий промышленности и сельского хозяйства) к новой ситуации. Институционально этот тип агентов принадлежит к административным структурам области и индустриальному комплексу. К этому типу мы отнесли, вопреки расхожему мнению, и ресурсодобывающую корпорацию, которая формировала 50% бюджета области, но при этом демонстрировала адаптивную стратегию (возвратила к очаговому типу освоение природных ресурсов, отказалась от задач инфраструктурного развития территории). Настоящее агенты выживания квалифицируют как «кризис, развал». Желаемое будущее – это прошлое. Стратегия действий оформляется в терминах «рывка, прорыва»[14].

Второй тип – агент воспроизводства. Его цели – это цели деятельности. Институционально этот тип формируется культурой и традицией, самоорганизацией и самоуправлением. Желаемое будущее – такое, которое обеспечивает реализацию целей деятельности. Стратегия действий выражается убеждением: «Нужно делать свое дело, несмотря ни на что». «Несмотря ни на что» – прежде всего на действия административной власти области, которая изымает ресурсы воспроизводства под задачи выживания и адаптации индустрии и «населения». Изъятие ресурсов воспроизводства проходит через налоги, в противодействии формированию рынка недвижимости, земли и конкуренции. Борьба за воспроизводство деятельности выражается в уходе от налогов, использовании механизма банкротств, поглощения внешними бизнес-структурами[15].

---

[13] Под *позицией* мы понимаем единство самоопределения в ситуации, целеполагания и подкрепленных ресурсами действий в направлении цели. Реконструкция и работа с позицией агента отличает работу конфликтолога от работы журналиста или социолога, который работает с «мнением».

[14] Главный слоган молодежи области – «Вырваться!».

[15] В областных СМИ сквозная «разоблачительная» тема: «Кому принадлежит область?» Выясняется, что все предприятия, которые ориентированы на конкурентный рынок, сменили «внутреннего» (зависимого от администрации) собственника, на «внешнего». Совсем недавно отказ от социальных обязательств (= плата за доступ к участию в приватизации) осуществила и главная корпорация, продав свои областные производственные активы. Теперь место регистрации – Москва.

Третий тип – агент развития. Парадоксально, но агент развития не имеет готовых целей. Его миссия – это поиск, постановка новых целей по отношению к территории. Желаемое будущее – такое, которое позволяет ставить цели[16]. В этом смысле пространственное развитие – это увеличение набора целей, которые можно ставить по отношению к данной территории. В нашем случае агент развития представлял сложное единство, организованность по типу клубной сети. Каждый элемент сети представляет самостоятельную независимую единицу (банкир, предприниматель, управленец, руководитель независимых СМИ, политик, не инкорпорированный во властные структуры, эксперт и др.). Но в единстве организованность формирует совокупный ресурс – узел постиндустриальных инфраструктур, создающий условия капитализации территории, «точку развития»[17]. Стратегия: «Поступательное, step by step, формирование ресурсов для сдвижки, продвижения, шага развития«. Агент развития знает, что быстрого развития, развития как «рывка», не бывает. Поэтому именно он разрабатывает долгосрочные планы[18]. Клубная организованность развития создает публичную оппозицию административной власти, вырабатывает альтернативные направления расходования общественных ресурсов.

И это современная ситуация территориального планирования. Невозможно согласовать разные цели, потому что они полагаются из разных схем объекта. Каждый тип кардинально отличается по тому, как он схематизирует ситуацию, полагает в качестве онтологии. Соответственно, каждый тип вырабатывает средства организации деятельности, адекватные онтологическому полаганию (цели, программы, то, что фиксируется как проблемы). Каждый тип конструирует свое, взаимоисключающее другое, будущее и в ситуации борьбы и конкуренции за будущее вырабатывает

[16] В процессе взаимных консультаций по поводу будущего области один из тех, кого мы позднее причислили к агентам развития, воскликнул: «Я по отношению к сложившейся «советской» структуре расселения даже целей не могу поставить. Чтобы я мог начать ставит цели по отношению к этой территории, структура расселения должна быть – …» И он нарисовал.

[17] «Точка развития», таким образом, существенно отличается от «точек роста» – территорий простого или расширенного воспроизводства, которая фиксируется по отношению к проблемам выживания. В отличие от «точек роста», которые можно «привязать» к определенному месту с помощью шаблонных статистических инструментов (в одном месте есть рост или он потенциально возможен, в другом нет и не возможен в принципе), «точка развития» может быть спроецирована на любую точку пространства, развитие есть везде, но его фиксация требует аналитической квалификации.

[18] Агент воспроизводства планирует в границах цикла воспроизводства деятельности, агент выживания/адаптации – фиктивно в выборных циклах, «программах 500 дней», реально – действует в режиме реагирования.

стратегию[19], формирует силовой вектор. Проектировщик не может рассчитать реальный исход силового взаимодействия. А в нашем случае разные исходы предполагают прогнозную численность населения (на расчетный срок 20 лет) с разбросом в миллион человек, разные типы организации хозяйственной деятельности на территории, а значит, кардинально различные инфраструктурные решения.

Позиция конфликтолога: действительность политики проблематизирует проектный подход. Для ситуаций, в которых политическая действительность территориального развития является ведущей, мы предлагаем подход сценирования. В реализации сценарного подхода мы ставим три задачи.

1. Моделирование силового взаимодействия с реальными территориальными агентами (используя методологию и инструментарий организационно-деятельностных игр (ОДИ) [9]); в этом случае итогам ОДИ придается прогностическое значение.

2. Оснащение разных типов агентов соответствующими их целям проектными продуктами: проектировать на одну территорию несколько проектных модулей в соответствии с заявленными целями сил. Например, если в результате мобилизации административных ресурсов побеждает сила, стремящаяся сохранить «социалистический» тип сельскохозяйственной организации, то должен быть проектный модуль под эту «победу». Если побеждает рыночная конкуренция, должен быть проектный модуль под то, что через 10 лет количество рабочих мест в сельском хозяйстве будет в 10 раз меньше и все сельхозрабочие будут китайцы. В том числе нужен проектный модуль под вероятный исход обезлюдивания территории. Каждый проектный продукт сопровождается «инструкцией пользователю».

3. Расчет основных сценарных развилок и запуск общественно-политической дискуссии. Какой сценарий территориальных изменений необхо-

[19] Именно поэтому нужно развивать практику стратегического планирования социально-экономического развития. То, как она реализуется сегодня, когда набор конкретных территориальных субъектов полагает «цели и приоритеты» под руководством консультантов, которые вносят рациональные основания в целеполагание, ограниченно применимо для действительности управления. Но «согласованный» и утвержденный документ, который декларирует стратегию развития, при этом не обладает никакими механизмами навязать эту стратегию позициям, участвующим в принятии территориальных решений. Например, недавно мы стали участниками обсуждения документа «Стратегия развития Калининградской области». В качестве ведущей стратегемы разработчики предлагали аутсорсинг. Мы, проводя в 2000 г. предпроектное обследование на территории области, выделили семь разных типов агентов, и только для одного, отвечающего за адаптацию индустриального населения, аутсорсинг является хорошей идеей. А остальные шесть типов будут реализовывать другие стратегии.

димо подкреплять общественными ресурсами? Иными словами, конфликтолог предлагает проектировщику еще один механизм реализации – оснащение политической позиции проектными решениями.

4.4. ТЕХНОЛОГИИ «ОСВОЕНИЯ БУДУЩЕГО»

Расчетный срок градостроительного планирования – 20–25 лет. А политический цикл смены властей – 4 года. Как обеспечить преемственность градостроительной политики на базе принятого плана? Как защитить городские бюджеты и горожан-налогоплательщиков от манипуляторов, предлагающих популистские «амбициозные проекты XXI века?«. В российских городах – никак, так как нет городского общества – структуры, вырабатывающей градостроительную политику в общественных интересах и контролирующей исполнение [9]. Поэтому одна из задач конфликтолога – формирование общественной позиции горожан по вопросам градостроительного развития, вовлечение горожан в планирование.

Этапы формирования общественной позиции:

разработка проекта – 1–2 года: проявление общественных интересов;

согласование – 6 месяцев: включение территориального (городского) сообщества в обсуждение плана;

составление плана реализации – 6 месяцев: проявление оснований для долгосрочной самоорганизации сообщества.

Сроки реализации плана – 3–5 лет, 10–15 лет, 20–25 лет.

Функции сообщества: контролируют реализацию, соблюдение своих прав и формулируют требования к корректировке плана. Принимают персональные и семейные решения с учетом генплана (т.е. включаются в его реализацию).

Мы реализовали комплекс технологий формирования городской общественности при проектировании генерального плана Салехарда (2001 г.). *Результат*: горожане контролируют реализацию генплана в части проектных решений, направленных на достижение общегородских интересов и интересов жителей, указывают на рассогласования реального градостроительного процесса генплану. С одной стороны, это немного, но с другой – сегодня это единственный город в России, где общественность в коммуникации с властью использует в качестве аргумента генеральный план.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 1991 г. Институт урбанистики принял решение: включить конфликтологов в производство проектных работ. Так был получен главный ресурс для осуществления разработок – ресурс рабочих проблем, реальной практики. По прошествии 15 лет можно говорить о создании двух образцов.

1. Создан образец профессионализации конфликтолога в деятельности градостроительного проектирования.

Традиционно конфликтолог занимает внешнюю по отношению к профессиональной деятельности позицию консультанта или посредника. Он работает в ситуации конфликта, а не участвует в производстве продукта данной деятельности. В результате данных разработок построен совершенно новый образец конфликтологической практики: конфликтологический блок работ является необходимым элементом профессиональной деятельности, необходимым условием создания качественных градостроительных проектов.

2. Создан образец развития деятельности.

С 1991 г. наша страна вступила в эпоху реформ. Процедура реформирования состоит в замене одной формы общественной активности на другую, которая в сознании инициатора реформ существует в виде образца лучшей, с его точки зрения, практики. Вместо расцвета «лучшей практики» итогом реформаторской активности в России стало разрушение базовых механизмов воспроизводства жизни и деятельности. Не ослабевает дискуссия в профессиональном градостроительном сообществе: а не отменить ли вообще градостроительное проектирование как порождение «командно-административной системы», не заменить ли его «градорегулированием» (как на Западе). Представленные в статье результаты разработок снимают эту дискуссию, противопоставляя подходу «реформирования» подход развития деятельности, при котором базовая профессиональная составляющая не разрушается, а достраивается до требований изменившейся общественно-исторической практики. Мы считаем, что подход развития деятельности должен заместить реформаторскую активность во всех общественно важных сферах (управление, экономика, образование, территориальное освоение, ресурсопользование и пр.). В этих сферах нужно развернуть конфликтологические разработки.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Меерович М.* Хозяйство, города, власть: как это было сделано в СССР // Кентавр, № 26.

2. *Шайхутдинов Р.Г.* Конфликтология: программа построения гуманитарной дисциплины // Кентавр, № 2.

3. *Раппапорт А.Г.* Проектирование без прототипов // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). М., 1975.

4. *Постоленко И.Г.* Позиционный метод исследования и разрешение конфликтов // Проблемы и перспективы междисциплинарных фундаментальных исследований: Материалы Второй научной конференции Санкт-Петербургского союза ученых. СПб., 2002. С. 68.

5. Управление развитием новых городов. М., 1987.

6. Александров Ф.О., Постоленко И.Г. Проблема труда и социально-гуманитарная структуризация общества. Форум Стратегии регионального развития. Казань, 2003. http://www.regionforum.ru/section/policy/social/materials

7. *Александров Ф.О.*, *Постоленко И.Г.* Моделирование конфликта и категория взаимодействия // Проблемы и перспективы междисциплинарных фундаментальных исследований: Материалы Второй научной конференции Санкт-Петербургского союза ученых. СПб., 2002. С. 5–6.

8. *Александров Ф.О.*, *Перцовский О.Р., Постоленко И.Г.* Национальная безопасность: угрозы и проблемы.

9. *Щедровицкий Г.П., Котельников С.И.* Организационно-деятельностные игры, как новый способ организации и развития коллективного мышления и деятельности // Вопросы философии, № 3/85.

10. *Коган Л.Б.* Требуются горожане! М., 1996.

И.В. Куколев

В ПОИСКАХ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление в современной России – взгляд изнутри; опыт муниципального управления в депрессивном регионе.

Приветствуя и приближая самоуправление

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ

Неравномерность в социально-экономическом развитии и несоразмерность условий хозяйствования и проживания в различных территориях современной Российской Федерации за последние 15 лет только усилились. Социально-экономические различия положения разных городов и районов существенным образом определяют и анализ фактического состояния дел в такой сложной сфере как местное самоуправление (далее МСУ) как в целом, так и в конкретных муниципальных образованиях (далее МО) и регионах России.

В данной статье не ставится задача типизации МСУ или анализа состояния МСУ в на разных территориях страны. Предлагаемый анализ опирается на личный опыт муниципального управления и включенного наблюдения в муниципальном районе и городском поселении численностью 45 тыс. человек, расположенном на периферии одной из центральных областей Российской Федерации. Представляется, что полученные результаты являются достаточно характерными для МО, расположенных вне крупных столичных городов, областных центров, городских агломераций, т.е. могут быть распространены на значительное число МО, составляющих «российскую глубинку».

ЧТО ТАКОЕ МСУ

Уже не один год ведутся многочисленные дискуссии о том, что же все-таки такое «местное самоуправление» вообще и «местное самоуправление в России» в частности. Диапазон мнений широк и на его полюсах располагаются прямо противоположные представления – от позиции «в настоящее время не возникло даже подобия самоуправления» (Ф.М. Бородкин) до утверждения, что МСУ в России существует и состоялось. При этом, когда

говорят о «местном самоуправление в России», зачастую происходит отождествление или *подмена* в использовании и применении таких терминов (словосочетаний), как *местное самоуправление* и *местный уровень власти*, а также *местное самоуправление* и *муниципальное управление*.

Вместе с тем такой социальный институт, как «местная власть» («местный уровень власти»), и соответствующие ему формы управления имеют в России своё собственное содержание и свою историю, он благополучно «пережил» все перипетии конца прошлого века и «перевалил» в век нынешний. Поэтому, отвечая на вопрос: «Над чем и почему важно сегодня работать в российском местном самоуправлении?», необходимо выявить реальное «взаимоотношение» в современной России таких объектов, как специфический общественный институт «местное самоуправление» (в его государственном, социальном, экономическом и управленческом разрезах) и политико-социальный институт «местный уровень власти» (как реально существующий комплекс взаимоотношений в конкретных МО по поводу решения вопросов местного значения).

Распад СССР и образование Российской Федерации привели к значительным изменениям в структуре и составе местных элит. Монолит прежней советской элиты, ядро которой составлял «партийно-хозяйственный актив», распался. На передний план выдвинулась «подвижная» и «продвинутая» часть партийно-комсомольского актива, управленцы среднего звена, работники торговли и потребительского рынка, а также местные авантюристы. Образование МО на территории новой России сопровождалось последовательным и методичным дележом местных ресурсов: захват «партийного» имущества, приватизация объектов «соцкультбыта», находившихся на балансе промышленных предприятий, акционирование самих предприятий, приватизация имущества, передаваемого в муниципальную собственность, и т.п. На местном (муниципальном) уровне происходили те же процессы, что и в стране в целом, с поправкой на масштаб и учетом количества ресурсов, подлежащих перераспределению. Эти процессы не ослабевали на протяжении всех последних 15 лет и происходили на фоне постоянно снижающегося значения выборных процедур и всё большего «безмолвия» населения, вынужденного решать элементарные вопросы своего выживания в условиях изменяющейся экономической ситуации. В итоге в провинции в 90-х гг. местные элиты *растащили* имущество, собственность, ресурсы, фактически исключив население и местные сообщества из участия в этих процессах. В результате в территориях российской глубинки к 2006 г. сформировались характерный тип *муниципального устройства* и

соответствующий ему определенный тип *местного уровня власти* (политический, управленческий, психологический).

«МСУ ДЕ-ФАКТО»

В соответствии с положениями Конституции РФ и федеральных законов местное самоуправление в России *существует*. Добавим к этому, что Россия ратифицировала в полном объеме Европейскую хартию местного самоуправления, тем самым признав и её положения. Что же представляет из себя сегодня это МСУ, которое *существует в современной* России как *«МСУ де-факто»* и какие основные характеристики и особенности ему присущи?

Политический аспект. В политическом плане сегодня «МСУ де-факто» это:

во-первых, местное самоуправление местных элит (самоуправление групп интересов и родственно-семейных кланов);

во-вторых, его органы управления фактически являются низовым элементом «вертикали власти» в отношениях между регионом (субъектом РФ) и МО.

Политические характеристики и особенности «МСУ де-факто» определяются уровнем политического развития (уровнем развития политических представлений) местных элит и местных сообществ. Для должностных лиц органов управления МО характерны высокая степень лояльности к органам власти региона (добровольное встраивание в вертикаль область – МО) и включенность (вовлеченность) в местные и региональные элитные группировки, высокая степень зависимости от них в практической деятельности.

Местная власть позиционирует себя как орган, несущий ответственность за всё, что происходит на территории, тем самым оправдывая фактический самозахват права распоряжения муниципальными ресурсами.

По политико-психологическим характеристикам главные акторы органов МСУ в сегодняшних МО – это в основном те же «прежние» партийно-хозяйственные управленцы, мыслящие в представлениях «я начальник – ты дурак, ты начальник – я дурак». Будучи полностью зависимы финансово, руководители органов власти МО абсолютно зависят политически и психологически от регионального сюзерена в лице губернатора.

Управленческий аспект. Для современного муниципального управление характерны:

во-первых, отсутствие у муниципальных служащих знаний и опыта по вопросам компетенции органов МСУ, адекватных современным вызовам;

во-вторых, неэффективная хозяйственная деятельность органов МСУ (в форме управление муниципальными унитарными предприятиями (МУП), в качестве контроля муниципального заказа и т.д.).

Муниципальное хозяйствование повсеместно заключается в примитивном «осваивании» МУПами бюджетных средств, предназначенных для решения коммунальных вопросов МО, или осваивание бюджетных средств через подряды и конкурсы, которые, как правило, выигрывают «аффилированные» с администрацией коммерческие структуры.

В существующих МО практически отсутствует информация по современным проектным решениям в области МСУ, а также по результатам эффективного муниципального управления.

В отношениях органов МСУ с субъектами экономической деятельности, находящимися в сфере влияния и интереса местной власти, преобладает административно-командный тип отношений, без учета и анализа экономической эффективности их деятельности. В результате для муниципального сектора экономики характерны низкая производственная культура, низкая производительность труда, высокие приписки, значительные «левые работы» в деятельности МУПов. Прямым следствием вышеперечисленного становится накопление налоговой задолженности и повсеместное банкротство МУПов. Ярко выражено недоверие жизнеспособного бизнеса и его отстранения от участия в «муниципальных проектах» и «муниципальных программах».

Одновременно с неэффективным хозяйствованием МУПов распространен локальный (местный) протекционизм – преференции «своим» хозяйствующим структурам и подавление остальных, т.е. фактически финансовая поддержка экономически неэффективных хозяйственных структур. Это также питает недоверие местного бизнес-сообщества к органам МСУ.

Социальный аспект. В небольших городках и малонаселенных районах органы управления МСУ (органы местной власти) формируются преимущественно не по профессиональным качествам и признакам, а по принципу личной преданности и на основе родственно-семейных отношений. Одна из причин этого заключается в низком уровне официальных доходов муниципальных служащих и широком распространении схем дополнительного обогащения (коррупции), что предполагает связанность участников групп личными отношениями и обязательствами перед друг другом. Широкое распространение схем дополнительного обогащения в местных

органах власти приводит к полной непрозрачности их деятельности и сокрытию любой значимой информации от населения.

Непрозрачность деятельности органов МСУ в вопросах распоряжения финансовыми средствами и муниципальным имуществом является главной причиной отсутствия доверия к местной власти со стороны населения МО. В результате власть боится населения, а население опасается власти. В этих условиях становится невозможным существование и деятельность реальных институтов общественного контроля за деятельностью органов МСУ, а также практически невозможно общественное участие в муниципальном управлении.

Показная активность власти в предвыборный период и распространенная повсеместно практика невыполнения предвыборных обещаний (по причине нереальности их выполнения) только усугубляют и закрепляют общую атмосферу недоверия между властью и населением. На этом фоне значение и эффективность выборных процедур неуклонно снижаются.

Таким образом, население МО не является субъектом изменений и процессов, происходящих в МСУ, но лишь их объектом. Все изменения, приходящие «сверху», население воспринимает как не зависящую от его воли данность и более или менее успешно, в зависимости от обстоятельств, приспосабливается к ним.

«МСУ ДЕ-ЮРЕ»

Даже самая общая характеристика «МСУ де-факто» показывает значительное расхождение реальной практики существования МО в современной России *как с ценностными установками и стремлениями, заложенными в понятии МСУ, так и с практикой работы по организации и реформированию систем жизнеустройства страны и государства, предполагаемыми реформой МСУ.* Кроме этого, как справедливо отмечает И.В. Стародубровская, в основу муниципальной реформы были положены общие представления и идеологические догмы, а не оценка тех реальных проблем и ограничений, которые существуют в данной сфере.

Обозначим термином *«МСУ де-юре»* те формально-правовые трактовки МСУ, которые применены и использованы в основных международных и российских правовых документах, определяющих и регламентирующих МСУ. Ниже приведены основные определения «МСУ де-юре».

Европейская хартия местного самоуправления (ЕХМСУ): МСУ – право и реальная способность органов МСУ (в другом переводе «местных сообществ») ре-

гламентировать значительную часть публичных дел (в другом переводе «дел гражданского общества») и управлять ею в условиях свободы действий и свободы адаптации предоставленных полномочий к местным условиям.

Конституция РФ: МСУ в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Закон № 154-ФЗ: МСУ – самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы МСУ вопросов местного значения.

Закон № 131-ФЗ: МСУ – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и(или) через органы МСУ вопросов местного значения.

Налицо значительное и существенное расхождение между «МСУ де-юре» и «МСУ де-факто». Это расхождение – прямое следствие того, как концепция МСУ возникла в России[1]. Вместе с тем, само наличие «МСУ де-юре» и «МСУ де-факто», а главное, фиксация их расхождения между собой, на мой взгляд, является и условием, и предпосылкой для становления в современной России, современного МСУ, адекватного вызовам времени.

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМЫ МСУ

В действительности «МСУ де-факто» и «МСУ де-юре» – это две разные «плоскости» (линии), в которых происходят и оцениваются события и явления, существующие в МО. За прошедшие 15 лет в каждой из этих «плоскостей» произошли существенные изменения. С одной стороны, правовые и проектные представления получили необходимую корректировку, а с другой – реальная практика решения повседневных проблем МО всё больше заставляет местные сообщества обращаться к идеям, лежащим в основе МСУ, не только с формальной, но и содержательной стороны.

Линии «МСУ де-факто» и «МСУ де-юре» сближаются и взаимодействуют, что по новому ставит вопрос об МСУ в современной России и от-

[1] Балобанов А.Е.: «Появление местного самоуправления в России конца XX века было связано с ориентацией (идеологической и – местами – прагматической) на западные модели построения управления в общественном секторе, а также явные и неявные рекомендации «мирового сообщества». Был распространен «правовой и проектный идеализм», когда казалось, что достаточно написать закон или придумать, как должно быть «правильно», чтобы все действительно стало по другому и «правильно»».

крывает реальные перспективы для «*построения жизнеспособного МСУ*», несмотря на все пессимистические (во многом обоснованные) мнения о «провале реформы МСУ».

На мой взгляд, необходимо следующим образом переформулировать основные вопросы, существующие в пространстве компетенции МСУ:

стало ли за прошедшие 15 лет в обществе (на федеральном, региональном, местном уровнях) больше «потребностей» в МСУ?

в какого рода МСУ есть потребность в настоящее время (какие проектные решения являются востребованными местными сообществами)?

какие политические, социальные или экономические силы и тенденции являются заказчиком услуг МСУ?

Думается, что в ответах на эти вопросы заключен и ответ на вопрос: «Над чем и почему важно сегодня работать в российском местном самоуправлении?»

ПРОБЛЕМЫ МО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Прежде чем перейти к ответу на вопрос о необходимости и перспективах МСУ в России, необходимо хотя бы кратко обозначить основные контуры тех проблем, которые существуют в реальных МО по прошествии 15 лет муниципальной истории современной России.

Экономические проблемы территорий. Самый заметный и самый обсуждаемый блок проблем МО – это финансовые и экономические проблемы территорий. Среди главных: состояние жилого фонда (высокая степень изношенности, ветхое и аварийное жильё), коммунальной инфраструктуры (изношенность тепловых, водопроводных и канализационных сетей), муниципальных (поселенческих) дорог, городских территорий (необходимо благоустройство междомовых территорий, тротуаров, газонов, мест отдыха и досуга). При том, что, согласно Бюджетному кодексу, дефицит бюджетов МО не должен превышать 10% собственных доходов, реальный дефицит между необходимыми расходами и доходами местных бюджетов для подавляющего числа МО составляет 500–600%. По данным Счетной палаты РФ только 7% муниципалитетов в финансовом отношении *оказались финансово состоятельными*.

Другая сторона экономических проблем МО – это состояние межбюджетных отношений между МО и субъектами РФ. Интересно отметить, что жалобы и претензии органов управления МО к региональным властям имеют практически тот же характер, что жалобы и претензии самих губер-

наторов к власти федеральной. Это является косвенным свидетельством того, что де-факто МСУ в настоящее время является просто низовым элементом «вертикали власти» и отношения «субъект РФ–МО» фактически копируют отношения «РФ–субъект РФ».

Межбюджетные отношения между МО и субъектами РФ непрозрачны (равно как непрозрачны межбюджетные отношения между федеральным центром и субъектами РФ). При том, что на местах (в МО) остается лишь 20–30% от суммы собираемых на территории налогов, механизм расчета обратных дотаций (в виде бюджетных субвенций и субсидий) в значительной степени произволен, не учитывает реальное состояние инфраструктуры и экономики МО, а сама дотация очень сильно кореллирует с политической лояльностью и административной исполнительностью органов МСУ. Попытки увеличить долю финансирования МО через разного рода программы (федеральные и областные) лишь усиливают существующую финансовую непрозрачность и еще больше ставят органы МСУ в зависимость от чиновников областных администраций (а органы МСУ поселений еще и от чиновников администраций муниципальных районов). При этом, например, первичный анализ, который провело Экономическое управление Администрации Президента по 30 регионам, показал, что только в отраслях здравоохранения, образования и жилищно-коммунального хозяйства свыше 80 млрд руб., полученных через участие в федеральных программах, были потрачены неэффективно и могли бы быть направлены, профинансированы по-другому или высвобождены на другие цели.

Сегодняшние межбюджетные отношения – это кабала МО и их полная зависимость от региональных органов власти.

Неожиданной и экономически неподъемной проблемой для МО стала необходимость финансирования таких затрат, как установление границ поселений, разработка и принятие генерального плана, составление адресных реестров в поселениях, разграничение прав собственности, создание реестров собственности, материально-техническое и кадровое обеспечение местного самоуправления. Необходимость и насущность проведения этой работы по сути вскрыл и обнажил Закон № 131-ФЗ, что можно считать одним из благоприятных следствий муниципальной реформы. Однако для региона с численностью населения 1–2 млн человек единовременные затраты на эти цели составляют 500–900 млн руб., а для отдельных МО они сопоставимы с их годовыми бюджетами.

Мертвый хватает живого. Менее заметными, чем проблемы экономического характера, но даже более важными для становления реального

МСУ, являются проблемы связанные с менталитетом и образом жизни, господствующими на территориях РФ и особенно в ее глубинках. Эту ситуацию можно обозначить как «мертвый хватает живого» и охарактеризовать как сохранение как у населения, так и у части местных элит *советской* и *партийно-хозяйственной* психологии, доминировавшей в СССР.

Для того чтобы понять, о чем идет речь, вспомним, что политическая система СССР была декларируемо «народной», а фактически тоталитарной. И управление страной, и организация повседневной жизни населения были максимально централизованны. Человек-житель (т.е. сегодняшний субъект и объект муниципальной реформы) был полностью (тотально) мобилизован для работы на «пользу» государства (абстрактного для него) и за это ему («гражданину») полагался определенный уровень довольствия в форме стандартных жилищных условий, продуктового и вещного набора, образования (общего и высшего), набора медицинских услуг, бытового и культурного обслуживания. Таким образом «государство» давало «советскому человеку» *всё* (работу и потребление) и отвечало за *всё* (за все условия жизни человека). Соответствующие этому положению дел психологические установки и миропонимание (к–миру–отношение) были глубоко внедрены в сознание повседневного (обычного, рядового) советского человека и фактически составляли отличительную особенность *человека советского*. Эти *глубинные архетипы* сознания советского человека продолжают сохраяться в сознании современного российского человека, особенно проживающего в российской глубинке, они не были существенно затронуты и изменены за прошедшие 15 лет, так как *не был существенно изменен повседневный уклад жизни «массового человека»*. Поэтому за прошедшие 15 лет мало что изменилось в представление миллионов людей о том, что такое «власть» и какие функции она должна выполнять. Для обычного жителя российской глубинки сегодняшняя местная власть, по своей сути и функциям, осталась той же «властью», которая была десять, двадцать, тридцать лет назад, т.е осталась *полноправным представителем государства* на местном уровне. «Государство» другое, а «власть» та же. В этом психологическом парадоксе заключена большая масса проблем и трудностей в реализации реформы МСУ и восприятии этой реформы населением МО.

Прямым следствием сохранения советского менталитета являются и авторитарный тип местной власти, и административные методы управления, и потребительский характер психологии и поведения населения – и первое, и второе, и третье категорически несовместимы с основными принципами МСУ.

Проблемы управления и хозяйственная деятельность в МО. Главы российских МО образца середины 1990-х гг. (и сохранившиеся большей частью до настоящего времени) считали сами и поощряли отношение населения (жителей), что «власть отвечает за всё» и тем самым *присваивали себе право* распоряжаться всем, что находилось в городе или районе (обратная сторона принципа «отвечаем за всё»), причем распоряжались этим зачастую совсем не в интересах «всего населения» или развития города или района.

Последствиями сохранения советского менталитета является и форма организации хозяйственной деятельности в МО. Выше я уже отмечал, что организация хозяйственной деятельности МУПов экономически неэффективна, а способы управления и контроля, практикуемые органами МСУ, способствуют низкой производительности, низкой культуре труда и значительным приписка в деятельности этих предприятий. При этом в сознании должностных лиц органов МСУ фактически происходит слияние административной и хозяйственной функций власти. Хозяйствующие субъекты, действующие на территории МО (в первую очередь это касается МУПов и МУ – муниципальных учреждений), воспринимаются должностными лицами местных администраций как «отделы» администрации (как раньше исполкомы фактически были «отделами» горкома и райкома), в результате чего осуществляется прямое администрирование их деятельности со стороны органов МСУ.

Вопрос о хозяйственной деятельности органов МСУ, возможно, ключевой в сегодняшнем состоянии МСУ и проблеме его реформирования. Наблюдение реальной практики «хозяйствования» органов МСУ приводит к появлению вопроса: «Хозяйственная деятельность органов МСУ – это правильное положение вещей или рок МСУ?» Органы МСУ, начиная заниматься хозяйственной деятельностью, приобретают собственный интерес в ее результатах. Это – предпосылка коррупции. Ожидания, что хозяйственная деятельность органов МСУ, осуществляемая через МУПы и МУ, удешевит предоставление жилищно-коммунальных услуг, повсеместно не оправдывается из-за низкого качества предоставляемых услуг и экономической неэффективности деятельности самих МУПов и МУ, больше заинтересованных в осваивании бюджетных средств, чем в повышении производительности своего труда и качества предоставляемых услуг.

Население безмолвствует. Важным следствием и одновременно причиной современного состояния МО является тот факт, что его население фактически самоустранилось от участия в решении проблем. Практически

повсеместно оно выступает лишь как объект воздействия, а не субъект действия – налицо *тотальная инфантильность* населения МО. Как уже отмечалось, это стало результатом утраты доверия населения к органам управления МО.

Вместе с тем процессы самоорганизации в различных группах населения за прошедшие 15 лет не только не прекратились, но в ряде случаев усилились и активизировались. К этому вынуждают как существующие реалии перемен, происходящих в обществе и стране, так и отражающие эти реалии (а зачастую их опережающие) изменения в федеральном законодательстве. В этом плане велика роль мощнейшего воздействия, которое оказывает на повседневную жизнь российского общества усиливающаяся вовлеченность России в мировую экономическую систему. Воздействие мирового сообщества происходит как через восприятие федеральным законодателем ряда международных правовых принципов и норм (в том числе и принципов МСУ), так и через непосредственное вовлечение населения страны в общемировое пространство: туризм, программы обмена, иностранные СМИ, открытость и доступность мировых культурных образцов и стандартов, современные информационные технологии (мобильная связь, Интернет и т.д.). И если степень восприимчивости российской политической системы принципов международного права в последние 8 лет значительно снизилась, то воздействие и влияние общемировых стандартов на бытовом и повседневном уровне, наоборот, усиливается. В этом отношении за последние 15 лет российская глубинка стала намного «ближе» к восприятию «общемировых стандартов», и последние оказывают сильнейшее воздействие и на менталитет, образ жизни, типы поведения, запросы населения.

Как показывает мой опыт работы в муниципальных структурах, «прежняя власть» (советского психологического типа) боится любых открытых объяснений с населением, потому что:

1) слишком много обещаний, сделанных в предыдущий период (в том числе «выборных»), не было выполнено (я не обсуждаю здесь почему они не были выполнены – для этого есть и объективные, и субъективные причины);

2) власть, подстраиваясь под психологию советской коллективности, пытается «отвечать за всё», что абсолютно не в её силах;

3) основные и существенные вопросы на территориях решаются «местной» властью исключительно кулуарно и зачастую не в интересах большинства населения.

Население обоснованно не доверяет власти и одновременно боится и презирает её. Поэтому власть всячески избегает открытого и публичного диалога и общения с населением и, соответственно, не способна разъяснить жителям муниципальных образований суть проводимой муниципальной реформы (тем более, если не понимает ее сама).

НЕОБХОДИМОСТЬ МСУ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. «ТОЧКИ РОСТА»

Выявление и обнажение проблем реально существующих МО, на мой взгляд, имеет смысл только в том случае, если в любой обозначенной проблеме можно найти (возможно определить) предпосылки к её решению (преодолению). Поэтому необходимо различать в проблемах сегодняшних российских МО те элементы, которые сдерживают применение принципов МСУ в практике МО, и те, которые фактически подталкивают МО к реальному МСУ. Последние становятся главным фактором формирования социального заказа на МСУ со стороны самых разных групп населения МО и общества в целом.

Стимулирующая роль федеральных законов. Закон № 131-ФЗ, с одной стороны, сузил формальные права местных сообществ по сравнению с Законом № 154-ФЗ (см. анализ Л. Шапиро), но в то же время практическая реализация этого закона по новому поставила вопрос о независимости органов МСУ от государственных институтов и, в первую очередь, независимости местных органов власти от региональных властей.

Формальное и механическое преобразование МО, существовавших до принятия Закона № 131-ФЗ, в новые типы МО (городские округа, районы, поселения) привело к тому, что значительная часть новых МО оказались фактически один на один со своими проблемами. Органы МСУ вновь образованных МО получили в наследство огромную массу скрытых расходных обязательств прежних МО при том, что правила формирования местных бюджетов, установленные Бюджетным кодексом РФ, не предусматривают источники для их выполнения, а собственные доходы МО не обеспечивают необходимые для их выполнения объемы финансовых средств.

Государство, фактически самоустранившись от решения местных вопросов («федеральные программы» и «национальные проекты» неэффективны), тем самым вынуждает и субъекты РФ, и органы МСУ активно и в острой форме ставить перед Федеральным центром проблему распределения доходов, причем как в отношениях «Федерация–субъекты Федерации», так и в отношениях «субъекты Федерации–МО». Все более настойчивы-

ми становятся требования региональных и местных органов управления к Правительству РФ о необходимости переходить от управления трансфертами и субвенциями из Федерального центра и субъектов федераций к управлению налогами.

Фактором, способствующим «пробуждению» политической активности населения, стали такие федеральные своды законов, как Жилищный кодекс (ЖК), Земельный кодекс (ЗК), Градостроительный кодекс (ГК), которые наделяют местные сообщества новыми для них правами и обязанностями и стимулируют отказ от иждивенческой и потребительской позиции. Этим самым создаются предпосылки для «искоренения» основной проблемы МСУ – инфантильности населения. Эта инфантильность «излечивается», как и любая инфантильность, через вынужденную необходимость решать насущные проблемы своего проживания на территории, по сути, проблемы своего собственного выживания. Так, необходимость решать вопросы содержания недвижимости (жилья), возложенные ЖК на собственника (жителя), толкает этого собственника интересоваться предысторией того, как содержалось (ремонтировалась) эта собственность предыдущими балансодержателями – государством и местной властью. Права местных сообществ на определение градостроительных решений и правил землепользования, предоставленные ЗК и ГК, стимулируют элиты и население требовать решения этих вопросов в их интересах. Фактически федеральное законодательство последних лет стало стимулированием развития МСУ «сверху».

Необходимость местных сообществ в самоорганизации. Вольно или невольно, но федеральное законодательство (в первую очередь, Закон № 1-31-ФЗ) и последующие структурные изменения на муниципальном уровне стали своего рода катализатором как для органов местного самоуправления, так и для части местных сообществ, заинтересованных в выживании и устойчивом развитии территорий. Самоустранение государства (в том числе в лице региональной власти) от проблем МО обнажило скопившиеся многолетние проблемы территорий, которые долгие годы фактически просто скрывались. Ранее в подобном сокрытии реальных проблем были обоюдно заинтересованы и местные власти, и региональные структуры, так как состояние территорий в значительной степени было следствием существовавшей «вертикали власти» между субъектами Федерации и МО. В этих взаимоотношениях субъект Федерации имел эффективный командно-административный рычаг, а местные власти – свободу действия и безнаказанность на территории, неподконтрольность местным сообществам. Проблема *устойчивого развития территорий* не являлась приоритетной

ни для региональной бюрократии, ни для местной властной номенклатуры. Как показывает анализ прошедших 15 лет, безнаказанность местной власти в своих действиях и её неподконтрольность населению были главными субъективными причинами процессов распада и обветшания коммунальной инфраструктуры МО.

В сложившихся условиях важным фактором выживания территорий становится аккумулирование и использование внутренних ресурсов – мелкого и среднего бизнеса и собственно самого населения. Эти внутренние ресурсы МО невозможно мобилизовать для решения проблем территорий, если предварительно не будет восстановлено доверие населения (местного сообщества) к местной власти, которое было практически полностью утрачено за прошедшие 15 лет (после завершения перестроечного романтизма конца 80-х). Оставшись после вступление в действие Закона № 131-ФЗ один на один со своими проблемами, местная власть (местные элиты) вынуждена заново учиться строить отношение с населением.

Насущная необходимость для власти «развернуться» в сторону местных сообществ и населения вызывает, в свою очередь, необходимость перегруппировки местных элит и выдвижения в муниципальном управлении на первый план тех групп, которые ориентированны на новый тип администрирования и хозяйствования, т.е. по сути на такой тип отношений «местная власть–население», который соответствует основным принципам МСУ.

Таким образом, наличие и обострение проблем на территориях в условиях фактического самоустранения государства от этих проблем объективно подталкивает местные сообщества к внутренней самоорганизации, к перегруппировке и самоорганизации местных элит и общественных групп.

Самоорганизации населения по вопросам улучшения среды проживания способствует и влияние глобализации стандартов жизни и потребления. Уровень и стандарты потребления, качество коммунальных услуг и среды проживания, стандарты комфортности и безопасности – всё эти образцы другого качества жизни, демонстрируемые развитыми странами посредством современных коммуникационных систем и информационных технологий, проникают в массовое сознание населения российской глубинки и активно формируют новые требования и запросы к органам МСУ со стороны населения МО.

Новые управленцы. Период активного «растаскивания» (приватизации) муниципального имущества заканчивается. Этот источник обогащения местных элит иссякает, и, соответственно, сокращаются экономи-

ческая база и политическая значимость тех управленческих элит (местной власти), авторитет которых держался за счет «откатов» от приватизации муниципального имущества и распределения бюджетных средств (дотаций и субвенций).

Поэтому то обстоятельство, что ресурсы территорий, которые можно было приватизировать (растаскивать), практически закончились, также, на мой взгляд, становится фактором, объективно способствующим развитию реального МСУ. Этим самым подготавливается почва для прихода в МО муниципальных управленцев другого типа. Эти новые муниципальные управленцы будут вынуждены сделать акцент в своей деятельности на выживание и развитие территории, в первую очередь за счет мобилизации внутренних ресурсов. Мобилизацию ресурсов в широком смысле – как объединение имеющихся на территории ресурсов и капиталов, создание инвестиционной привлекательности, повышение роли местных сообществ в решении вопросов местного значения.

Решение такой задачи, как мобилизация внутренних ресурсов территории, потребует от органов МСУ формирования нового типа отношений с местным сообществом (взаимодействие и сотрудничество в условиях взаимного доверия), новых форм хозяйствования (создание экономической среды способствующей развитию качественных муниципальных услуг), нового отношения к администрированию (не командовать субъектами хозяйственной деятельности, а формировать единые для всех правила работы на территории и установить контроль за их соблюдением), нового типа отношений с региональной властью (органы МСУ не «элемент» в «вертикале власти», не «подчиненные», а равноправные партнеры в отношениях с органами власти субъекта РФ по вопросам компетенции МСУ).

Местному сообществу сегодня насущно необходимы проектные решения по этим направлениям.

Органы МСУ должны стать реальным, подлинным, современным «менеджером» местного сообщества (политическим, управленческим, социальным). Преобразование МО может идти только через взаимное развитие органов МСУ и местного сообщества, объединенных проблемами территории.

Обязанности и ответственность органов МСУ. Реализация на практике основных принципов МСУ означает кардинальную смену вектора отношений между «населением» в лице органов МСУ и «государством» в лице органов государственного управления и хозяйствования. Это касается, в первую очередь, понимания обязанности и ответственности органов МСУ.

Согласно ст. 9, п. 2 ЕХМСУ, «Финансовые ресурсы органов МСУ должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом». РФ ратифицировала ЕХМСУ в полном объеме и нигде в федеральном законодательстве не утверждается обратное этому. Это, в свою очередь, означает, что органы МСУ имеют полное право не брать на себя те обязательства, которые не подкреплены необходимыми финансовыми ресурсами и не могут нести ответственность за невыполнение таких обязательств. Государство невправе устанавливать органам МСУ обязанности *по качеству решения* местных вопросов МО, если это качество решения местных вопросов не обеспечено необходимыми ресурсами.

Вопросы местного значения – так, как они вводятся в Федеральном законе, – это то, от чего устраняются другие уровни публичной власти (государство). Вопросы местного значения – это те вопросы, которые органы МСУ и население МО решают самостоятельно, т.е. те вопросы, за которые перед населением не отвечает государство. Но это ни в коем случае не может означать *устранение государства* от решения жизненно важных проблем (местных вопросов) территорий, на качественное решение которых у органов МСУ и местных сообществ нет собственных ресурсов.

Для вновь образованных МО сказанное означает, что их органы МСУ вправе не брать на себя ответственность за состояние территорий, возникшее не в результате их деятельности. Соответственно, они вправе не брать на себя ответственность за исполнение скрытых расходных обязательств, возникших на территориях до их образования, и вправе требовать их совместного решения с субъектом Федерации и Федеральным центром. Последовательное отстаивание этой позиции в интересах МО – это вопрос *политической воли, политического мужества, политической зрелости* органов МСУ.

При этом последовательно правовое понимание вопросов обязанности и ответственности органов МСУ и отстаивание этого понимания встречает резкое неприятие со стороны региональных структур власти, привыкших рассматривать органы МСУ, как свои низовые структуры. Практически повсеместно наблюдается отсутствие политической воли и политического мужества у должностных лиц органов МСУ. И это при том, что обязанности должностных лиц органов МСУ могут быть определены только федеральным законодательством, уставами МО и должностными инструкциями.

МСУ и самовыживание территорий. При существующем распределении бюджетных средств по уровням бюджетной системы, межбюджетных отношениях, в условиях неэффективности федеральных программ,

экономическом положении территорий, социальных нагрузках на бюджеты всех уровней, состоянии коммунальной инфраструктуры большинства малых городов большинство МО *ждет неминуемое банкротство*. Финансово-экономический баланс большинства территорий, расположенных вне крупных городов, отрицателен, и его дефицит составляет от 50 до 200% собираемых на территории средств.

В качестве примера приведу некоторые цифры для небольшого городского поселения (численность 35 тыс. человек), расположенного в средней полосе России (цифры округлены). Сумма налогов и платежей, собранных в городе во все бюджетные фонды, составляет 440 млн руб., из которых 80 млн оставлено в местном бюджете, а 360 млн направлены в областной и федеральный бюджеты. Вместе с тем из федерального и областного бюджетов (через разные структуры) за тот же период в город было направлено 1030 млн руб., т.е. реальный финансово-экономический баланс города составил минус 690 млн руб. К этому можно добавить и примерно 330 млн руб. скрытых дотаций в цене энергоносителей, поставляемых в город. Проведенные мной исследования показали, что ни население, ни местные элиты, ни даже должностные лица органов МСУ не представляют реального финансово-экономического положения города и совершенно не задумываются о возможных последствиях для экономики и населения города изменений в мировой конъюнктуре цен на энергоносители, высокий уровень которых фактически в итоге и обеспечивает финансовый баланс города.

В этих условиях построение дееспособного МСУ и самоорганизация местных сообществ становится насущной необходимостью для депрессивных МО.

Формирование социального заказа на МСУ. Описанные выше процессы можно рассматривать с точки зрения формирования социального заказа на МСУ. Формированию этого заказа оказывается невольное содействие и «сверху» (самоустранение государства) и «снизу» (необходимость решения проблем территорий ради выживания на них).

Что же является главным источником МСУ на территориях?

Любая самостоятельная «хозяйственная» деятельность на территории – это первый и самый необходимый источник МСУ, это главный «потребитель», а значит, и «заказчик» услуг на МСУ. Причем чем «меньше» этот «хозяйствующий субъект», тем больше он заинтересован в институте МСУ как в инструменте защиты своей деятельности, даже если он сам этого не осознает и не понимает МСУ в таком его качестве.

Любой «частник» (в том числе, например, собственник квартиры, гаража, машины, огорода, домашнего и подсобного хозяйства и т.д.), ПБЮЛ, НКО, небольшие ООО – это те субъекты местной жизни, которые объективно заинтересованы в самоуправлении по вопросам их жизнедеятельности на территории. И наоборот, их образ жизни диктует и *новый тип психологического отношения к власти*, продуцирует необходимость во власти как в инструменте защиты, сохранения и поддержания их самодеятельности на данной территории, а это и есть, по существу, «социальный заказ» на самоуправление. Эти «малые» субъекты экономической и хозяйственной деятельности на территории с необходимостью (для своего выживания) вынуждены разбираться в том, что в их деятельности зависит от них самих (через самоуправление), а что от них не зависит (федеральное законодательство). Сам характер и образ их существования на территории заставляет их просвещать себя в том, на что они могут рассчитывать, куда и за что они платят (налоги и сборы), кто и что им за это может и должен предоставить и обеспечить.

Эти «малые» субъекты экономической и хозяйственной деятельности на территории вынуждены понимать те правила, которые установлены (при их согласии) на территории их существования по вопросам ведения местной власти. А это и есть, по сути, *социальный заказ на местное самоуправления, т.е. первая и основная предпосылка успешности муниципальной реформы*. Следующий шаг – это участие в установлении необходимых правил проживания не территории и контроль за их исполнением, т.е. полноправное самоуправление.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ

Что является в проблематике МСУ тем звеном, «потянув» за которое можно вытянуть всю цепь вопросов и проблем МСУ? МСУ – это, прежде всего, конкретный образ и уклад жизни конкретных людей на конкретной территории. Как бы мы ни относились к роли и значению идей и представлений (проектам), существующих в головах людей – экспертов, чиновников, практиков, основным и первичным фактором организации территории является преобладающий образ и характер жизни населения.

Отвечая на вопрос: «Над чем и почему важно сегодня работать в российском местном самоуправлении?», необходимо, на мой взгляд, выделять

два принципиально разных *вектора* движения комплексов идей и мероприятий, потоков проектных решений и практических дел. Эти векторы имеют *разные исходные точки*, разнонаправлены, но имеют в качестве своей *конечной точки* одну *целевую область* применения результатов проектных и практических решений. Эту целевую область можно обозначить как формирование в России МСУ, адекватного современным политическим, социальным и экономическим вызовам времени.

Первый вектор представляет собой комплекс идей и мероприятий, направленных из федерального центра в повседневную практическую жизнь конкретных МО. В данном случае под «федеральным центром» понимаются не только государственные институты, но и экспертные сообщества.

Этот набор проектных решений, который идет из «федерального центра», должен иметь своим главным содержанием распределение ролей между РФ и МСУ, а также создание адекватных современным реалиям «правил игры» между государством в лице региональной власти и МО в лице органов МСУ. Особый акцент должен быть сделан на обеспечение равноправности, равнозависимости и равновыгодности отношений по линии «государственные органы власти–органы МСУ».

Соответствующие проектные решения должны способствовать развитию следующих принципов в деятельности органов МСУ:

обеспечение реальной способности органов МСУ регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею (принцип ЕХМСУ);

обеспечение максимальной свободы действий для органов МСУ в пределах, установленных федеральным законодательством, обеспечение органам МСУ свободы действий и решений в адаптации предоставленных полномочий к местным условиям. Не командовать МСУ, не вмешиваться и не регламентировать по незначительным и второстепенным вопросам их деятельность. Перестать считать низовым «придатком» властной вертикали;

замена формального контроля со стороны государственных органов и угнетающей отчетности (массивной и бесполезной) органов МСУ свободным и открытым распространением и доступностью любой информации по вопросам деятельности МСУ;

отказ от унификации местного самоуправления и идеологии единообразия;

анализ вопросов местного управления с точки зрения эффективности оказания конкретных услуг.

Важной задачей федеральных и региональных структур власти является задача практического, а не декларативного обеспечения реализации федерального законодательства по следующим вопросам:

реальная возможность для местных органов власти самим определять свои внутренние административные структуры;

соразмерность финансовых ресурсов, предоставленных в распоряжение органов МСУ, полномочиям, предоставленным им Конституцией и федеральным законом;

предоставление субсидий и дотаций МО не должно наносить ущерба принципу свободы выбора органами МСУ своей политики в сфере их собственной компетенции; убрать дамоклов меч «нецелевого использования», который висит над органами МСУ;

реальная возможность для органов МСУ информационного и правового сотрудничества и обмена с органами МСУ других регионов и других государств.

Второй вектор представляет собой комплекс идей и действий, направленный из *местных сообществ* в практику МО. Это те потребности, которые сформированы в разных группах населения и требуют правовой, организационной, а иногда и моральной поддержки со стороны всех уровней власти. В этой части в качестве основного можно выделить следующее.

Во-первых, необходима специальная разъяснительная и просветительская работа среди всего населения или хотя бы той части населения, которую эти вопросы интересуют, по вопросам МСУ и деятельности его органов (их права и обязанности в соответствии с действующим законодательством). «Обучение» по вопросам МСУ должно вестись не абстрактно, а через помощь в решении вопросов, с которыми столкнулось население, например содержание собственности, ремонт жилого фонда, управление многоквартирным домом, планирование территории, новое строительство, организация хозяйственной деятельности по благоустройству территорий МО и т.д.

Заказ на подобное «обучение» уже существует. Но, как я уже отмечал выше, сегодняшняя местная власть в подавляющим большинстве существующих МО боится объяснений с населением, избегает открытого и публичного диалога и общения с ним и, соответственно, не способна разъяснить жителям муниципальных образований суть проводимой муниципальной реформы. В том числе и потому, что сама не понимает и во многом не приемлет предлагаемые изменения.

Во-вторых, деятельность местной власти (органов МСУ), если она заинтересована в местном самоуправлении, должна быть направлена на то, чтобы всеми доступными средствами (принятием нормативных правовых документов и практической повседневной работой) способствовать, инициировать, поддерживать создание и деятельность на территории любых *самостоятельных субъектов экономической и хозяйственной деятельности* по вопросам их проживания и деятельности на территории.

В-третьих, помощь в самоорганизации местных сообществ по насущным для них вопросам жизни и деятельности на территории МО. Ресурсная и методическая поддержка этой самоорганизации через внешние независимые консультативные центры по вопросам МСУ.

В-четвертых, содействие (законодательное, организационное, методическое) органам МСУ в их усилиях и запросах по улучшению инвестиционных условий на территориях ведения. Ресурсное стимулирование подобной деятельности и предоставление органам МСУ возможностей по налоговому стимулированию инвестиционной деятельности. Вопросы комфортного и безопасного проживания на территории как приоритетные вопросы для местных сообществ.

В-пятых, информационный обмен между органами МСУ по успешным проектным решениям в сфере муниципального управления (пространство межмуниципального общения вне формализованного и регламентированного общения через «ассоциативные» объединения МО).

В.А. Лапин

СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В СВЕТЕ ИДЕЙ П.А. СТОЛЫПИНА ПО ПРЕОБРАЗОВАНИЮ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Рубеж II и III тысячелетий существования христианской цивилизации отмечен в России очередной попыткой масштабного государственного переустройства. Если бросить ретроспективный взгляд на российскую историю, то трудно не заметить, что большинство реформ в России носило «догоняющий» характер, т.е. основные цели наиболее заметных российских реформ были связаны с восстановлением утраченного политического статуса.

Как правило, реформам предшествовал достаточно длительный период застоя, в течение которого накапливались внутренние противоречия, нередко грозившие утратой государственности. Для того чтобы в этом убедиться,

достаточно вспомнить смутное время начала XVII в., завершившееся сменой династии, или реформы Александра II, предпринятые сразу после разгрома России в Крымской войне. И даже реформы Петра I не имели каких-либо самостоятельных целей, а также в значительной мере были направлены на приобретение для России статуса державы европейского уровня (не более того), причем в основном по формальным признакам.

Реформы последних двух десятилетий также являются вынужденным и отчасти запоздалым «ответом» на вызовы времени. Исчерпание идеологического ресурса, задававшего вектор развития России на протяжении большей части XX в., и неспособность руководства страны к выработке идей развития государства и общества, адекватных вызовам времени, привели к необходимости пересмотра концептуальных и нравственных основ дальнейшего пути развития российской государственности.

Время, которое мы сегодня переживаем, вполне можно назвать временем поиска национальной идеи развития российской государственности. По существу это действительно так. Если из всей совокупности исторических фактов, из которых складывается российская история последних двух десятилетий, отсеять события и дела, порожденные личными амбициями и недобросовестными устремлениями отдельных политиков, то последовательность реформаторских шагов Правительства и Президента России по существу представляет собой активную фазу процесса поиска национальной модели эффективного государства и установления соответствующих нашей истории и традициям общественных отношений.

К сожалению, поиск национальной модели развития начался с заимствования идей, опробованных в других странах, и до настоящего времени (вот уже 15 лет) ведется без какого-либо общего плана, фактически «на ощупь». Этому, конечно, есть объяснение.

После отказа от прежней идеи развития российской государственности (известной как идеи построения коммунистического общества) обнаружился идеологический «вакуум», в котором оказалась российская политическая элита. Выработка самобытной идеологии развития процесс длительный, поэтому в первую очередь в ход пошли модели, разработанные «на стороне». Вместе с тем представляется, что значительным источником свежих идей развития должен стать наш отечественный исторический опыт. На необходимость использования исторического потенциала России, в частности, указывал в 2002 г. Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному собранию[1].

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию на 2002 г.

Процесс осмысления исторического опыта России по существу уже идет, о чем свидетельствуют факты переосмысления роли и места в отечественной истории многих видных государственных и общественных деятелей прошлого. Особый общественный интерес вызывают те исторические личности, которые своими идеями и практикой предопределили историю России XX века.

Важнейшей проблемой, стоявшей пред Россией в начале XX в. и приведшей к революционному кризису, была проблема преодоления противоречий и ограничений сословного общественного устройства, обнаруживших себя при попытке перехода России к индустриальному обществу.

Как известно, на рубеже XIX и XX вв. российскому обществу предлагались различные концепции преодоления надвигавшего политического кризиса.

Большая часть населения страны была недовольна складывающейся ситуацией и потому была заинтересована в переменах. Напряжение в обществе было настолько велико, что часть населения Российской империи симпатизировала революционным методам преобразования государственного строя. Политическая элита России была неоднородна. Часть ее отстаивала сохранение самодержавия. Однако наиболее прагматичные представители российской элиты видели необходимость проведения глубоких преобразований государственного устройства и общественных отношений, которые возможно было, по их мнению, осуществить эволюционным путем.

Один из масштабных эволюционных проектов, предложенный российскому обществу, был разработан и отчасти осуществлен Петром Аркадьевичем Столыпиным[2]. Стратегическая цель столыпинских реформ – создание государства-лидера мирового масштаба. Стратегический замысел предполагалось осуществить путем решения трех основных задач: сначала «успокоение» России (т.е. ликвидация политического террора), затем экономическая (земельная) реформа и практически одновременно с экономической – реформа управления.

В советской историографии П.А. Столыпин предстал в образе «реакционера», основной целью деятельности которого было преследование представителей радикальных революционных организаций.

[2] Считаю своим долгом выразить признательность создателям и сотрудникам Фонда изучения наследия П.А. Столыпина, чья деятельность способствовала возвращению доброго имени выдающегося государственного и политического деятеля – Петра Аркадьевича Столыпина. Материалы фонда вдохновили на более внимательное изучение наследия П.А. Столыпина.

Сегодняшний интерес к личности Столыпина не случаен. По признанию многих авторитетных историков и политиков, Петр Аркадьевич Столыпин является одним из видных реформаторов в истории России и в мировой истории. Это признавали даже его современники – сторонники и противники его реформ.

Летом 2006 г. исполнилось 100 лет со дня назначения Петра Аркадьевича Столыпина председателем Совета министров Российской империи. Эта дата достаточно широко отмечалось у нас в стране. В результате юбилейных мероприятий получил широкое признание основной практический итог деятельности реформатора: Петру Аркадьевичу Столыпину за отпущенный ему Богом срок удалось не только «успокоить», но и «развернуть» громадную страну на эволюционный путь развития.

Непредвзятая оценка опубликованных к настоящему времени документов дает основание сделать вывод о том, что в начале прошлого века П.А. Столыпиным были сформулированы и подготовлены условия перехода России от сословного общественного устройства с закрепленным неравенством социальных слоев к общественным отношениям, в которых большее значение приобретает не происхождение, а реальный потенциал человека, т.е. становилось возможным наращивание и раскрытие человеческого потенциала

П.А. Столыпин планировал к концу 20-х гг. прошлого века достичь такого уровня и качества жизни, при которых революции в России станут невозможными, а сама Россия займет ведущее место на мировой политической арене.

Как показала практика реализации столыпинских реформ, у столь амбициозных планов были все основания: в 1913 г. (в последний мирный год) Российская империя вошла в пятерку наиболее развитых стран мира, Россия – мировой лидер по производству продукции сельского хозяйства, по темпам роста промышленного производства и европейский лидер по росту численности населения.

Успехи, вероятно, могли быть и более впечатляющими. Дело в том, что очень многие идеи и проекты еще при жизни реформатора столкнулись со значительным сопротивлением и со стороны Государственной думы, и со стороны Государственного совета, и даже со стороны представителей царствующей семьи.

Гибель реформатора существенно отразилась на реализации его планов. События, последовавшие после выстрелов в киевском театре в 1911 г. (падение династии Романовых, втягивание России в мировую войну, Фев-

ральская революция и октябрьский переворот) в общественном сознании были так тесно связаны с гибелью П.А. Столыпина, что указанное обстоятельство стяжало Петру Аркадьевичу уникальную посмертную славу – сослагательную: «Останься Столыпин жив, не допустил бы втягивания России в мировую войну, не допустил бы революции».

Изучение и признание заслуг перед Отечеством П.А. Столыпина сами по себе важны для восстановления истины и объективного понимания событий того времени и их связи. Однако дело не только в объективной оценке исторической роли Столыпина в решении вопроса о политическом терроризме и других практических шагов, приведших в 1913 г. к рекордным показателям в экономике и росте народонаселения России.

Наследие П.А. Столыпина даже в наше время представляет интерес не только для представителей исторической науки, но некоторые нереализованные проекты и идеи[3] Столыпина могли бы питать идеологическую основу современных реформаторов. Спустя 100 лет мы вынуждены признаться в том, что нам необходимо продолжать «брать уроки» у Столыпина как с целью решения современных проблем, так и с целью избежания ошибок.

Для более точного понимания масштабов личности Петра Аркадьевича Столыпина необходимо принять во внимание не только те проекты, которые частично или полностью были реализованы при жизни реформатора, но и те, которые были разработаны, но не были развернуты и завершены при его жизни, а также идеи, которые планировал реализовать Петр Аркадьевич в будущем.

При жизни П.А. Столыпина было развернуто лишь несколько его проектов, результаты которых он смог увидеть сам. Значительная часть проектов при жизни реформатора только-только начала разворачиваться, пройдя первый круг обсуждений в Совете министров, Государственном совете, в комитетах и комиссиях Государственной думы. После его смерти большинству из них не суждено было принять силу закона.

Вместе с тем даже самое поверхностное ознакомление с планами П.А. Столыпина дает основания говорить, что часть не реализованных Столыпиным идей к настоящему времени уже прошла испытание временем. Некоторые его идеи реализованы в других странах мира и даже «проросли» в СССР (об этом будет сказано ниже). Современное поколение реформаторов, по существу, пытается реализовать некоторые из незавершен-

[3] Не все идеи, реализованные П.А. Столыпиным или предложенные к реализации, принадлежат Петру Аркадьевичу. Часть идей принадлежит его предшественникам, в частности С.Ю. Витте. В данном контексте авторство идей не обсуждается, поэтому для краткости на реальных авторов идей ссылки не приводятся.

ных проектов Петра Аркадьевича. При этом, как правило, не отдавая себе в этом отчета.

Особый интерес для наших современников должны приобрести те идеи Петра Аркадьевича, которые пока еще даже не обсуждается, ибо не осознаны как идеи, могущие решить современные проблемы России.

На некоторых проектах и идеях столыпинской модели модернизации России в части организации местного управления и самоуправления обращено внимание в настоящей статье.

Отдаленность эпохи революций начала XX в. дают основания для сомнений о применимости идей того времени для решения современных задач. Однако, сравнивая наше время с периодом деятельности П.А. Столыпина на посту председателя Совета министров Российской империи, невольно приходишь к мысли о схожести многих современных проблем с теми, которые пришлось решать П.А. Столыпину.

Основной задачей, которую поставил перед собой Петр Аркадьевич, была задача преодоления системного кризиса государственного устройства Российской империи, приведшего к подъему революционных настроений в обществе и проявившегося в открытом противостоянии власти и революционно настроенных слоев общества в 1905–1907 гг.

Одним из важнейших направлений столыпинских планов преобразования России было совершенствование системы публичного управления – в особенности управления *на уровне губерний, уездов, волостей и поселений*. Одной из фундаментальных идей, которой руководствовался Петр Аркадьевич, была идея децентрализации. При этом он оставался последовательным монархистом, стремился гармонизировать сильную центральную власть с развитым местным самоуправлением. Примерно те же идеи позже развивал в своих трудах и И.Л. Солоневич[4]. Аналогичную задачу мы пытаемся решить и сегодня в рамках Конституции России. Прошло 100 лет, а задача осталась так и не решенной.

Основные положения столыпинских реформ в области местного управления и самоуправления сформулированы в записках, которые были разработаны в Министерстве иностранных дел. В частности, это записки:

«Главные начала устройства местного управления»;

«Об установлении главных начал устройства губернских учреждений»;

«Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений».

[4] *Солоневич И.Л.* Народная монархия. М., 2005.

Записки были разработаны в конце 1906 г. под руководством П.А. Столыпина и внесены им в качестве министра внутренних дел в правительство. Совмещение двух постов – министра внутренних дел и председателя Совета министров – позволило Петру Аркадьевичу лично инициировать целый ряд проектов реформирования системы управления в Российской империи. Это обстоятельство способствовало ускоренной разработке нормативных документов.

Указанные документы по существу представляют собой концептуальную основу совершенствования системы публичного управления в Российской империи. Записки П.А. Столыпина достаточно подробны и дают развернутое представление о тех вопросах, которые предстояло решить правительству в области публичного управления в Российской империи.

Указанные записки при жизни П.А. Столыпина выдержали ряд обсуждений, и многие положения, изложенные в них, были поддержаны в Совете министров, в Совете по делам местного хозяйства, в Государственном совете, а также в комиссиях и подкомиссиях Государственной думы.

По результатам обсуждения на их основе были разработаны многие законопроекты, в частности «Положение о поселковом управлении», «Положение о волостном управлении» и др.

Очень немногие проекты, инициированные столыпинским правительством в области местного управления и местного самоуправления, начали реализовываться еще при жизни реформатора. Многие его записки и документы, разработанные на их основе, обсуждались и после гибели реформатора вплоть до 1914 г. на всех государственных уровнях. Однако в целом судьба указанных документов в законодательном плане завершилась безрезультатно.

Нет сомнения в том, что упомянутые записки и законопроекты, разработанные на их основе, оказали заметное влияние на современников, но внедрить их в практику в XX в. не удалось. Есть все основания полагать, что для этого попросту не хватило мирного времени.

К решению вопросов, поставленных Столыпином на повестку дня XX в., наше общество вернулось лишь в начале XXI в. Факт, дающий нашему поколению реформаторов основание называть себя последователями Петра Аркадьевича, – это постановка в центр реформы системы публичной власти вопроса о разграничение полномочий между ее уровнями.

П.А. Столыпин и его сторонники ключевой вопрос модернизации Российской империи в области управления видели в четком разграничении функций между администрацией и земствами или, говоря современным

языком, между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В соответствии с установкой Президента России, оглашенной в Послании Федеральному собранию от 18 апреля 2002 г., разграничение полномочий в системе власти является важнейшим приоритетом политики России.

В отношении разграничения полномочий в системе власти мы можем достаточно уверенно говорить, что урок Столыпина в этой части нами усвоен. Однако понимание необходимости четкого разграничения прав, обязанностей и ответственности властей пришло лишь после кризиса в жилищно-коммунальном хозяйстве, охватившего восточные регионы России зимой 2000/01 гг.

Разграничение полномочий в системе власти вот уже пять лет как является приоритетом развития российской государственности. Сегодня у российской управленческой элиты нет разногласий по поводу необходимости строгого разграничения полномочий. Если и идут споры, так это о конкретных полномочиях или об объемах их финансирования, но сам принцип разграничения полномочий сегодня признается одним из действенных механизмов повышения эффективности всей системы власти.

Другим важнейшим приоритетом столыпинского подхода была организация местного управления на низовых звеньях управления. Петр Аркадьевич видел свою задачу в совершенствовании управления, в первую очередь именно на уровне поселений и волостей. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что первой в Совете министров Российской империи начала обсуждаться Записка об управлении на уровне поселений, волостей и уездов и лишь месяц спустя – Записка об устройстве губернских учреждений.

В стратегии Столыпина, судя по документам того времени, реализация поселенческого принципа имела абсолютный приоритет. Однако современная российская практика становления местного самоуправления дает основания утверждать, что нынешнее поколение реформаторов не вполне готово принять позицию Петра Аркадьевича и признать поселенческий принцип ведущим принципом построения системы публичной власти в России. Вместе с тем Конституция России ориентирует нас на создание территориальной основы местного самоуправления именно по поселенческому принципу, т.е. на основе территорий городских и сельских поселений.

Реализация принципов Конституции России началась с разработки Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого в 1995 г. В результа-

те реализации закона этот принцип, по существу, был проигнорирован в большинстве субъектов Российской Федерации. Закон закрепил *право поселений* на автономию в осуществлении местного самоуправления. Но одновременно закон допускал организацию местного самоуправления и на «*других территориях*».

Однако в результате правоприменительной практики в значительной части субъектов Российской Федерации местное самоуправление стало осуществляться не в поселениях, а на «*других территориях*», т.е. на уровне административных районов, что вошло противоречие если не с «буквой», то, по меньшей мере, с «духом» Конституции России.

Последовательная реализация поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления стала возможна лишь после принятия в 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Необходимость организации местного самоуправления на уровне поселений была одним из концептуальных положений, подготовленных Комиссией при Президенте России под руководством Д.Н. Козака[5].

Вместе с тем споры о целесообразности организации местного самоуправления на уровне сельских поселений не утихли до сих пор. Поэтому в решении вопросов организации власти на уровне поселений и волостей подходы и концептуальная позиция Столыпина не утратили актуальности и до настоящего времени.

Основные положения столыпинской модернизации самоуправления изложены в записке «Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений». Предлагаемая в ней программа мер сводилась, прежде всего[6]:

1) к «усилению в местном самоуправлении общественного начала»;

2) к расширению компетенции «выборных учреждений»;

3) к привлечению к участию в их деятельности широких слоев населения;

4) к упорядочению отношений органов местного самоуправления и исполнительных структур центральной и местной власти.

---

[5] Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 г. № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.».

[6] См.: *Столыпин П.А.* Биохроника // Российская политическая энциклопедия. М., 2006.

Примерно те же цели преследуют принятая в 1993 г. Конституция России, а также первая и вторая редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Действительно, знакомясь с указанной запиской П.А. Столыпина, невольно приходишь к выводу о том, что поставленные им задачи продолжают решаться и в наше время. Практически все перечисленные выше предложения Петра Аркадьевича нашли свое отражение в принятом в 2003 г. Федеральном законе о местном самоуправлении (№ 131-ФЗ).

Выше мы отметили некоторые из «усвоенных уроков» Петра Аркадьевича. Ниже будет дан обзор некоторых идей Столыпина, которые скорее не поддерживаются, чем поддерживаются современным поколением реформаторов.

Как было отмечено выше, часть идей Петра Аркадьевича не воспринята не только его современниками. Понимание и критическое осмысление идей Петра Аркадьевича современным поколением реформаторов XXI века также продвигается очень медленно. При этом нет достаточных оснований для оптимизма, что вообще произойдет. Вместе с тем, на наш взгляд, представляют большой интерес для современного поколения реформаторов оставленные без должного внимания многие столыпинские новации в области местных финансов, народного образования и других социальных преобразований.

Очень большой интерес представляют разработки Столыпина по предметам ведения поселений и волостей, в частности в области образования.

Так, организацию специального образования в области ветеринарии и других сельскохозяйственных отраслей знания (по современным меркам – примерно на уровне среднего специального образования) Петр Аркадьевич не «побоялся» доверить (при обеспечении соответствующего государственного контроля) органам волостного управления. Современный же законодатель «доверил» решение этого вопроса только региональным органам государственной власти, существенно ограничив в решении этого вопроса органы местного самоуправления. Этот факт, по-видимому, свидетельствует о том, что современным поколением реформаторов стратегический замысел Петра Аркадьевича до конца не понят.

Однако надежда, что это произойдет, все-таки еще остается, так как процесс разграничения полномочий в системе власти еще далек от своего завершения. В Правительстве Российской Федерации и Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации продолжают обсуждаться многие вопросы разграничения полномочий (в области образова-

ния, социальной поддержки населения, обеспечения регистрации граждан, осуществления нотариальных действий и др.). Возможно, в рамках этого процесса не признанные до настоящего времени позиции Столыпина будут критически осмыслены (с учетом реалий XXI века) и поняты его стратегические цели.

При ознакомлении с деятельностью реформатора обращает на себя внимание то, что все вопросы организации публичной власти, в том числе и вопросы взаимодействия властей, рассматривались Петром Аркадьевичем в системе, *причем с жесткой привязкой к реальной действительности*. Системность и реалистичность (прагматичность) – отличительные черты столыпинских реформ. Системность подхода во многом обеспечивал сам стиль работы Петра Аркадьевича. Разработке законопроекта, как правило, предшествовал этап разработки концепции (в форме аналитической записки), которая проходила широкий круг обсуждения.

Об уровне системности столыпинских преобразований, в частности, косвенно свидетельствует также тот факт, что преобразованиям по различным направлениям публичного управления предшествовала разработка соответствующих (весьма объемных) согласованных между собой аналитических материалов. В течение одного месяца все указанные концептуальные материалы были внесены в Совет министров и обсуждались там практически одновременно. Так, например, вопросы управления на *губернском уровне* в правительстве обсуждались практически одновременно с вопросами управления *на уровне поселений, волостей и уездов*.

Если сравнивать с нашим временем, то к пониманию необходимости системного подхода мы также пришли, но только спустя 7 лет после начала конституционной реформы и избрания депутатов Государственной думы первого созыва. Современный аналог столыпинского стиля работы – это стиль работы Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам разграничения полномочий в системе власти под руководством Д.Н. Козака[7].

До создания этой комиссии вопросы правового регулирования развития местного самоуправления рассматривались как относительно самостоятельная отрасль законодательства, т.е. вне системной связи с регулированием развития органов государственной власти. Как показала дальнейшая

[7] См. Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 г. № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».

практика реализации соответствующего законодательства, этот подход был признан непродуктивным (см. Доклад рабочей группы Государственного совета Российской Федерации 2002 г.).

Из анализа деятельности упомянутой выше комиссии при Президенте Российской Федерации следует, что в начале ее работы не планировалось разрабатывать концептуальную основу новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К выводу о необходимости разработки нового закона, т.е. о необходимости замены прежней концепции развития местного самоуправления, комиссия пришла примерно через полгода своей достаточно интенсивной работы. В этой связи, по-видимому, уместно говорить о проявлении общего свойства всех систем, получившего название *эмерджентность*. Системный подход, если он реализуется добросовестно, всегда сопровождается результатом, который заранее предсказать не представляется возможным.

Обсуждение новой редакции Федерального закона о местном самоуправлении в отличие от первой, принятой в 1995 г., проходило одновременно с внесением изменений в другие законодательные акты. В частности, в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в бюджетное и налоговое законодательство.

Другими словами, законопроекты о региональной и местной власти рассматривались в пакете, причем в пакете с одновременным решением финансовых вопросов. Это было основным условием, которое депутаты выдвинули в 2003 г. Правительству Российской Федерации перед вторым чтением законопроекта в Государственной думе.

Таким образом, мы можем констатировать, что идея П.А. Столыпина о комплексном системном подходе получила развитие при формировании современного российского законодательства.

Однако с грустью следует отметить, что произошло это не сразу. Как было отмечено выше, спустя 7 лет после начала реформирования государственного устройства. Будь реформаторы знакомы с подходами и методами Петра Аркадьевича, возможно, это произошло бы и раньше.

С грустью следует также признать и то, что реализуется новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого в 2003 г., в настоящее время с существенными отклонениями от концептуальной модели, подготовленной упомянутой выше комиссией.

Важнейшей характеристикой реформ Столыпина является участие государства на всех стадия эволюционного процесса. Столыпин всегда отводил государству особую значимую роль, особенно значительную роль государства он видел в инициации и проведении эволюционных преобразований.

Судьба первой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ярко свидетельствует о том, что современными реформаторами не был «усвоен важнейший урок» Петра Аркадьевича Столыпина – о необходимости проявления политической воли в форме постоянного государственного надзора за прохождением реформы.

Отсутствие системного подхода и принижение роли государства на начальном этапе реформирования системы власти современной России привели к тому, что реализация первой редакции Федерального закона практически была пущена «на самотек». Это отчасти стало причиной разработки в 2002 г. второй редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Факт отсутствия должного государственного сопровождения при реализации первой редакции Федерального закона был признан Президентом Российской Федерации в его ежегодном Послании Федеральному собранию на 2002 г. и подтвержден на заседании Государственного совета Российской Федерации, состоявшемся осенью того же года.

Реальным приоритетом государственной политики местное самоуправление стало лишь в 2002 г. по результатам деятельности упомянутой выше комиссии при Президенте Российской Федерации, т.е. спустя почти 10 лет после принятия Конституции России.

Эта ситуация очень контрастирует также со столыпинским подходом в области реформирования государственного устройства, в соответствии с которым *реформы в области управления были высшим приоритетом его преобразований*.

Справедливости ради следует отметить, что шаг в этом направлении сделан и очень значительный[8]. Вместе с тем, по мнению некоторых экспертов, принятые меры не обеспечивают поступательного продвижения реформы местного самоуправления. В частности, в настоящее время не обеспечивается соблюдение краеугольного принципа реформы – соответствие

[8] См. Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 2004 г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления».

объема полномочий органов местного самоуправления (расходных обязательств) доходным источникам.

Другой важной составляющей стратегии П.А. Столыпина является идея о социальном партнерстве. При разработке своей концепции организации власти он понимал, что *разграничение функций* или, как мы сейчас говорим, *полномочий*, не является самоцелью. Не менее важной составляющей реформы Петр Аркадьевич видел необходимость организации взаимодействия всех заинтересованных в развитии территории субъектов.

Петр Аркадьевич хорошо понимал, что государственная власть (как тогда говорили – административная власть) и земства не могут находиться только в административных отношениях. Он отчетливо видел необходимость развития партнерских начал в отношениях между администрациями и земствами.

При этом Столыпин не снимал ответственности с администраций (государственной власти) за развитие конкретной территории, за нерадивость некоторых земств и т.д., но это не ставилось во главу угла. Было стремление соблюдать баланс.

В правительстве Столыпина исходили из того, что расширение самостоятельности и полномочий общественного управления должно сопровождаться усилением мер государственного контроля. Однако контроль со стороны государства не должен был заглушить местную инициативу, т.е. действовать в этой части необходимо очень взвешенно.

Аналогичная задача стоит и перед нашим поколением реформаторов. Однако, по-видимому, мы еще очень далеки от системного решения вопросов взаимодействия властей и других заинтересованных субъектов по вопросам комплексного развития территорий. Федеральным законодателем сформулированы и закреплены отдельные положения в этой сфере общественных отношений. Однако в целом процесс осмысления проблемы даже на теоретическом уровне еще не завершен.

В частности, в законодательстве закреплено право местных сообществ на разработку и принятие программ комплексного социально-экономического развития территории. Однако положение о комплексной программе по существу носит декларативный характер и будет в таком качестве до тех пор, пока не будут установлены правила взаимодействия всех заинтересованных в этом процессе субъектов.

А в разработке комплексной программы развития территории сегодня заинтересованы, по меньшей мере, следующие группы субъектов:

местное сообщество (население муниципального образования);

местные деловые круги (представители малого и среднего бизнеса);

органы местного самоуправления соседних муниципальных образований (в части затрагивающих их интересы);

органы государственной власти (региональные, а в зависимости от конкретной ситуации – и федеральные);

представители крупного бизнеса (в зависимости от экономических целей развития поселения).

В настоящее время в России мы имеем лишь отдельные примеры успешной организации подобного рода работы. Существующие в настоящее время в России научные и консалтинговые организации по-разному видят организацию этого процесса. Таким образом, мы до сих пор не имеем общепризнанного научного подхода к решению этого вопроса. Столыпиным этот вопрос решен не был, но он, в отличие от современного поколения реформаторов, четко видел необходимость скорейшего его решения. Решение вопроса о взаимодействии земств и администраций он придавал стратегическое значение. Как мы знаем из школьного курса истории в СССР, В.И. Ленин категорически отмел необходимость решения этого вопроса, не видя в нем необходимости.

Нам необходимо обратить внимание еще на одну фундаментальную идею Столыпина, которой он руководствовался при разработке своего системного подхода модернизации России.

Одной из центральных идей столыпинской модели модернизации России, говоря современным языком, было высвобождение интеллектуальной энергии народа и ее использование в целях повышения уровня жизни как самого населения, так и в интересах укрепления государства. Из необходимости достижения этих целей формируются идеи П.А. Столыпина и о народном образовании, и о развитии местного самоуправления, и о выходе из сельской общины. Указанные цели питали многие другие идеи Петра Аркадьевича.

В связи с этим некоторые исследователи – современники реформ Столыпина – ставят его преобразования в один ряд с реформами Императора Александра II как второй этап освобождения крестьян.

Анализируя подходы Петра Аркадьевича в части наращивания и эффективного использования человеческого потенциала, мы имеем основания отнестись к авторам идеи строительства наукоградов и идеологам строительства особых экономических зон как к последователям столыпинских методов и идей. Решение проблемы обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности страны, поднятие уровня и качества жизни на основе ускорения развития экономики неизбежно приводят к необходимости применения интенсивных методов наращивания интеллектуального

потенциала нации. Строительство наукоградов началось в 1930-х гг. в СССР как мера по обеспечению национальной безопасности. Таким образом, некоторые столыпинские идеи «проросли» и в советских условиях.

Столыпинская идея переселения сильных инициативных крестьян из малоземельных областей европейской части в Сибирь в купе с внедрением передовых методов развития сельского хозяйства и правом местных властей на организацию специального образования очень напоминает некоторые современные идеи создания инновационных поселений.

В этой связи считал бы также важным обратить внимание, на то, что в столыпинской модели модернизации России реформирование системы управления не являлось самоцелью. К решению вопросов управления Петр Аркадьевич подходил именно с целью раскрытия потенциала человека как источника творческих, созидательных идей. Полагаю, что нам еще предстоит проанализировать Федеральный закон № 131-ФЗ именно с этой точки зрения, т.е. с оценкой потенциальных возможностей закона по раскрытию потенциала человека. Резерв повышения эффективности управления по этому показателю нашим законодателем еще далеко не исчерпан.

Сегодня, критически оценивая наши действия в области реформирования местного самоуправления, следует признать, что современное поколение реформаторов не усвоило многие из уроков Столыпина. Мы пришли к пониманию важности многих предложений Петра Аркадьевича Столыпина лишь через анализ собственных ошибок, на которые было потрачено почти 10 лет реформ.

В целом идейное наследие Столыпина не только не устарело, но ряд положений столыпинских документов еще «ждут» преобразователя, способного их оценить, осмыслить и применить во благо России.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НА ТЕРРИТОРИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т.Г. Нефедова

СТРАНА ЗА ПРЕДЕЛАМИ БОЛЬШИХ ГОРОДОВ

Согласно административно-территориальному делению, в России насчитывается 1095 городов и 1868 районов. Не всегда они совпадают с муниципальными образованиями, в рамках которых осуществляется местное самоуправление согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, в половине регионов вступившем в силу с 2006 г. Малые города, как правило, входят в состав муниципальных районных образований. Более крупные – те, что прежде назывались городами областного (краевого, республиканского) подчинения, – составляют самостоятельные муниципальные образования и даже делятся на более мелкие. Все это вносит большую путаницу в статистику и затрудняет анализ изменений по территориальным ячейкам более дробного уровня, чем регионы РФ.

А ведь именно этот уровень отражает реальную организацию жизни в России. Наши регионы настолько велики, особенно в малоосвоенных районах, что сопоставимы по размерам с целыми странами. Большинство из них характеризуются узловой организацией пространства, многие параметры и сельской, и городской жизни зависят в них от размера главного города и степени удаленности от него. Поэтому усредненные оценки регионов России, расплодившиеся в последние годы, часто не столько выявляют фактическое состояние дел, сколько вуалируют реальные различия. Дифференциация внегородского пространства России очень значительна. Российский социально-экономический «рельеф» ярко выражен, имеет довольно устойчивые вершины и понижения, и в то же время он весьма подвижен. Именно на районном и поселенческом уровне осуществляется повседневная жизнь человека, решается большинство его проблем. Именно при сравнении разных административных районов отчетливо видны «выигравшие» и «проигравшие» от последних реформ территории.

В этой статье делается попытка в первом приближении показать на карте общую картину того, что происходит за пределами больших городов. Работ, которые пытались бы систематизировать низовой районный уровень исследований России в целом, крайне мало. Это, прежде всего, «Муниципальная Россия» [Лексин В.Н., Швецов А.Н., 2001], где, помимо добротного анализа, приводится много информации по всем административным районам и городам областного подчинения, но, к сожалению, до 1998 г. Характер расселения в 1897, 1959 и 1989 гг. по районам Европейской России показан на картах Д.Н. Лухманова [Город и деревня…, 2001]. Автором была сделана попытка систематизации сельскохозяйственной информации и составления карт по 1400 районам Европейской России за 1990 и 2000 гг. [Нефедова Т.Г., 2003] и по азиатской ее части [Нефедова Т.Г., 2006].

Именно районный уровень исследования оказывается самым сложным. Тем более непросто нанести его на карты, которые не «терпят» белых пятен. Дело в том, что в общероссийских справочниках отсутствуют статистические сведения по административным районам внутри областей, поэтому основную опору составляли справочники, издаваемые субъектами РФ. Несмотря на все попытки унификации, эта статистика довольно разнородна и к тому же труднодоступна. Все это потребовало весьма упрощенной методики оценки, которая учитывала влияние больших городов на сельскую местность, а также состояние внегородских отраслей, прежде всего, сельского и лесного хозяйства. Малые города и поселки, многие из которых часто по внешнему виду и образу жизни почти неотличимы от сел, как бы «вписаны» в окружающую территорию.

ЗА ЧЕРТОЙ БОЛЬШИХ ГОРОДОВ

Социально-экономическая организация сельской местности у нас принципиально отличается от городской. В деревне, поселке нет такого выбора занятий, как в городе. Советские власти пристально следили за «функциональной чистотой» сельской местности, не допуская там развития каких-либо иных производств, кроме основного, преимущественно аграрного. Вся жизнь нескольких поселений зависела часто от одного предприятия – колхоза, совхоза или леспромхоза. Сейчас крупные предприятия в сельской местности потеряли монопольные функции, наряду с колхозами появились фермерские хозяйства, с бывшими леспромхозами конкурируют частные пилорамы. И все же от того, в каком состоянии находятся местные лесо- или агропредприятия, зависят и зарплаты, и занятость населения, и

большинство социальных и психологических проблем людей. В районах, где в результате депопуляции долгие годы происходил «отрицательный отбор» населения, мотивация сельских жителей снижена, социальные и экономические факторы практически неотделимы друг от друга.

Для оценки состояния сельского хозяйства использовалось два типа показателей: продуктивность (урожайность зерновых и надои молока от одной коровы до кризиса и в настоящее время), которые служат надежным индикатором состояния предприятий [Нефедова Т.Г., 2003], и динамики агропроизводства и поголовья скота за 1990–2003 гг. как в коллективных, так и в частных хозяйствах.

Для районов, сочетающих сельское и лесное хозяйство, заготовку древесины и ее переработку, оценки учитывали удельный вес того и другого. Лес становится важным фактором выживания там, где сохранились экспортные хвойные породы, или же где есть лесопереработка. Лесозаготовками занимаются не только специализированные предприятия, но и многие колхозы, которым выделяют определенные лимиты вырубки (за счет леса некоторым из них даже удается выглядеть прибыльными – при сильном сокращении аграрной деятельности), а также население. Вкупе с данными о локализации добычи полезных ископаемых, прежде всего нефти и газа, лесопромышленные показатели явились основой для оценки состояния северных и восточных малоосвоенных районов. На фоновые оценки аграрного и лесного секторов сельских районов повлияло и состояние малых городов, не показанных на карте. Например, в Новгородской области повсюду, кроме пригородного Новгородского района, происходит резкое падение агропроизводства, сокращение посевных площадей – вплоть до полного коллапса растениеводства в местах наиболее сильной депопуляции. Но в регионе, помимо областного центра, есть еще один промышленный «локомотив» – крошечный город Чудово (17 тыс. жителей), в котором «осело» три предприятия, созданных или поднятых иностранными инвесторами. Два из них – лесоперерабатывающие. «Вытянуть» не только городок, но и целый район способны электростанции, некоторые промышленные, транспортные и рекреационные центры. Дачники, в том числе москвичи и петербуржцы, тоже помогают выживанию сельских регионов. Например, в Валдайском районе Новгородской области дачники не только сохраняют и восстанавливают деревни, но и создают рабочие места, стимулируют личное сельское хозяйство населения и даже задают повышенный уровень цен и потребления в г. Валдае, что способствует общей, хотя и сезонной, активизации жизни.

В итоге все районы получили ранговые оценки социально-экономического состояния по трехбалльной шкале: высокие, средние или низкие. Но сводить все разнообразие российской сельской экономики к трем ранговым группам было бы слишком сильным упрощением. Депрессивные районы Нечерноземной периферии, где коллапс сельского хозяйства и депопуляция часто приводят к полному запустению территории, зарастанию лесом, нельзя сравнивать с южными регионами, где тоже забрасываются колхозные поля, но более молодое и активное население часто ведет товарное личное хозяйство. Переход к частной экономике характерен и для депрессивных районов Сибири, и для горных районов Кавказа. Не только каждый депрессивный район несчастлив по-своему, но и относительно успешные районы счастливы по-разному. Кто-то имеет дивиденды с нефти и газа, кто-то использует близость к крупным рынкам сбыта аграрного и лесного сырья, кто-то успешно эксплуатирует природную ренту по плодородию или уникальный рекреационный ресурс и инфраструктуру. Можно дополнять характеристику районов все новыми типами и подтипами, но на мелкомасштабной карте разумнее показать зоны с разным характером освоения территории: зона 1 – слабоосвоенная и неосвоенная на Севере и Востоке страны, зона 2 – лесная с добычей полезных ископаемых, очаговым заселением и сельским хозяйством, зона 3 – лесо-сельскохозяйственная, зона 4 – преимущественно сельскохозяйственная равнинная, зона 5 – горная скотоводческая с очагами добычи полезных ископаемых. Приводимая таблица дает некоторые, самые общие характеристики разных зон освоения. Бóльшая дробность контуров в Европейской России объясняется тем, что здесь административные районы мельче. В Сибири же ареалы более крупные – из-за того, что там крупнее низовые районы.

Таблица 1

НЕКОТОРЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗОН РАЗНОГО ОСВОЕНИЯ ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

Показатель	Зона 1	Зона 2	Зона 3	Зона 4	Зона 5
Территория, тыс. кв. км	7667	4167	2152	2009	1103
Сельское население, тыс. человек	528,7	1517,6	11417,7	21153,4	3365,4
Доля в территории России, %	45	24	13	12	6
Доля в сельском населении, %	1,4	4	30	56	9
Плотность сельского населения, чел./кв. км	0,1	0,4	5,3	10,5	3,1

Средняя удаленность административных районов от регионального центра, км	704	413	155	156	243
Число больших городов с населением свыше 100 тыс. жителей	2	14	70	74	6
Площадь, приходящаяся на один большой город, тыс. км	3834	298	31	27	184
Сумма температур выше 10 °С	857	1326	1867	2496	1936

РАЗНОЛИКАЯ РОССИЯ

Что же представляют собой относительно благополучные, средние и депрессивные районы в каждой из зон?

1. Неосвоенная территория. Занимает 45% общей площади России, а проживает там менее 2% ее сельского населения. Это «белое чудовище» – не просто огромное пятно на карте, это природный резервуар, источник богатейших ресурсов. Бурые болота с «окнами» воды и стланиковая тундра на возвышенностях переходят на юге зоны в лесотундру и тайгу. Самые северные в мире большие города (Мурманск и Норильск), а также «наследники» опорных баз ГУЛАГа зависят от северного завоза и дорогих систем жизнеобеспечения. Люди терпели эти суровые условия ради высоких зарплат, возможности накопить деньги и без проблем переехать потом «на материк». Лишившись этого, население побежало из городов и поселков в освоенные зоны. В 1990-е гг. максимальный миграционный отток городского и сельского населения (от 200 до 900 человек на 10 тыс. населения ежегодно) наблюдался на Чукотке, Камчатке, в Магаданской области. Другие районы тоже продолжают терять население. Исключение составляют некоторые города в нефте-газоносных округах. Именно от них, а еще от мировых цен на нефть и газ в течение нескольких десятилетий зависела и в дальнейшем будет зависеть судьба страны.

В этой зоне есть и ареалы более освоенного пространства, с очаговым сельским хозяйством (Центральная Якутия) либо с относительно густой сетью добывающих поселков. Все остальное – мир традиционного хозяйства коренных народностей Севера. Даже в национальных округах (за исключением Якутии) их доля в населении крайне мала, гораздо меньше доли русских. Огромные советские оленеводческие колхозы в основном развалились, стада оленей перешли было в частные руки, но за невыгодностью оленеводческого хозяйства поголовье быстро сократилось. Архаичное оле-

неводство, охота, рыболовство – вот основа выживания малых народов на всей этой огромной территории.

2. Лесная зона с добычей полезных ископаемых, очаговым заселением и сельским хозяйством. Тянется широкой полосой от Белого и Баренцева до Охотского и Японского морей, занимая четверть территории России. Здесь внегородское пространство организуют транспортные, рыболовецкие, горно- и лесопромышленные поселения, обычно нанизанные на нити рек. В этой зоне наивысшие оценки были присвоены новым районам добычи нефти и газа на севере Европейской России и в Западной Сибири – благодаря высокому уровню инвестиций и зарплат. Однако о достойном качестве жизни в поселках, часто вахтовых, говорить не приходится. Обширные территории соответствующих административных районов показаны на карте не целиком, показана только та их часть, где сконцентрирована добыча.

Как «средние» были оценены в основном районы наиболее интенсивных лесозаготовок и особенно экспорта древесины – территории у северо-западной (Карелия) и юго-восточной границ России. Такие же оценки получили сырьевые районы крупнейших центров лесопереработки (в республике Коми, в Томской, Иркутской и других областях) и районы с небольшими добывающими центрами (например Кировск в Мурманской области). Остальные районы – это слабоосвоенные территории с плотностью населения менее одного человека на квадратный километр, где в отдельных очагах люди выживают, как умеют. Агропредприятия, возникшие здесь на волне общехозяйственного освоения, в последние 10 лет пережили крушение в этой зоне рискованного земледелия. Почти все свернули растениеводство; сохранилось не более 1/4 поголовья общественного скота. Население сокращается: молодежь уезжает в города, поэтому рождаемость очень низкая, а смертность высокая. Хозяйства оставшихся стариков очень скромны.

Освоение шло здесь по крупным рекам. На их берегах десятки километров тянется нетронутая тайга, перемежаемая березняком, развалинами поселка или осколками ГУЛАГа – бетонными блоками бывшего лагеря. Живые селения, окруженные не полями, а травянистыми выгонами, – луговые острова среди тайги, символически поделенные на участки редкими жердями. Огороды малы и жмутся к избам. Попадаются и частные пилорамы рядом с поселками. При бездорожье основной лесоповал зимой, тогда здесь можно встретить и молодежь: в сезон заработки (в основном «в конвертах», без налогов) достигают 15–20 тыс. руб. в месяц. Здесь даже меньше пьют, чем южнее в Нечерноземье, поскольку ценят работу, и нет такой безысходности. Но стоит отплыть дальше, и снова верста за верстой – таежное море.

3. Лесо-сельскохозяйственная зона. Охватывает остальную часть Нечерноземья, а также переходную полосу от тайги к степям на востоке страны. Это 13% территории России на которой сосредоточено 30% ее сельского населения. Это главная промышленная зона страны, именно в ней расположены большинство крупных городов, формирующих ярко выраженные пригородные ареалы. Всего здесь находится 70 городов с населением свыше 100 тыс. жителей, правда 17 из них – в Московской области. Главная особенность этой зоны – головокружительный контраст пригородов и периферии.

Пригород – это совершенно особый мир, инфраструктурно лучше обустроенный, более плотно заселенный и привлекательный для мигрантов. Здесь тесно переплетаются сельские и городские черты: в селах – многоэтажки, окруженные огородами, недалеко – садоводческие товарищества горожан, по площади не уступающие селам, вперемежку с коттеджными поселками, складами, крупными торговыми центрами и тому подобными «выплесками капиталов». Многие сельские жители ежедневно ездят в города на работу, проводят там большую часть времени, делают покупки. В отличие от многих западных стран, в России именно вблизи больших городов сформировалось и более мощное сельское хозяйство. В значительной степени оно поддерживается тем, что в города и пригороды долгие годы стягивалось более молодое и активное население. И сейчас плотность сельского населения в пригородах составляет от 15–20 чел./кв. км до 50–100 – в Подмосковье. Сюда же направлялись и основные инвестиции. В результате накопленный потенциал позволил пригородным агропредприятиям лучше пережить кризис.

Влияние города на окружающую местность неоднозначно. Оно зависит от размера города и от характера самой местности. Пригороды Москвы и Санкт-Петербурга – это городская агломерация с гроздьями больших, средних и малых городов вокруг крупнейшего центра. Такой, как здесь, концентрации капиталов, такого количества дачников, таких мощных агропредприятий почти промышленного типа, таких высоких цен на землю и такой напряженной борьбы за нее, пожалуй, в России больше нет, хотя ближайшие пригороды городов-миллионеров и пятисоттысячников по многим параметрам сравнимы с Подмосковьем. Пригороды могут охватывать территории, превышающие площадь ближайшего к городу административного района. Например, подмосковный пригород – это добрая половина всей Московской области, пригороды Санкт-Петербурга и Екатеринбурга распространяются на две-три зоны, окружающие областную

столицу. Дачные же зоны москвичей и петербуржцев расползлись по деревням соседних регионов, соприкасаясь на юге Псковской и Новгородской областей. Пригороды сибирских гигантов поуже. В Нечерноземье не только вблизи центров регионов, но и рядом с любым большим городом (свыше 100 тыс. жителей) формируется административный район, выделяющийся на фоне депрессивного окружения более высокой плотностью населения, лучшими результатами сельского хозяйства и повышенной экономической активностью. Впрочем, доля пригородных территорий, получивших наиболее высокие оценки, составляет в этой зоне менее 5% территории, да и то, главным образом, за счет разросшихся пригородов Москвы и С.-Петербурга. Переходный пояс районов, примыкающих к пригородам, с относительно благополучным сельским хозяйством, получил средние оценки. Повышены они и в административных районах в пределах некоторых республик, лучше сохранивших трудовой потенциал и поддерживающих свою сельскую местность.

Бóльшая же часть лесо-сельскохозяйственной зоны – это почти сплошь депрессивная периферия, возникновение которой во многом обусловлено *редкой сетью больших городов*. На один большой город здесь в среднем приходится 32 тыс. кв. км сельской территории, а без Московской агломерации – 41 тыс. кв. км. Это означает, что среднее расстояние между большими городами составляет в этой зоне около 230 км, и даже в Европейской России (без учета Московской области) оно равно 185 км.

Нечерноземная периферия – самая проблемная территория. Экономика здесь зачастую в полном коллапсе, люди страдают от безденежья и выживают лишь за счет натурального хозяйства. Земли много, но никому она не нужна, забрасывается, зарастает сорняками и лесом. Масштабы сельской депопуляции и разрушения сети сельских поселений колоссальны: почти в половине деревень либо вообще нет постоянного населения, либо живет менее 10 человек, еще в 30% – от 10 до 50 человек, в основном это пенсионеры. Много запойных пьяниц. Плотность сельского населения упала до 1–3 чел./кв. км. Через несколько лет в большинстве деревень останутся в лучшем случае дачники.

Большинство агропредприятий убыточно, продуктивность хозяйств крайне низка: урожайность и надои молока здесь в 2–3 раза ниже, чем в пригородах с точно такими же природными условиями. Во многих районах посевные площади сократились в 10 и более раз, а в некоторых в 2000-е гг. уже вообще ничего не сеяли. 70% всех районов этого типа можно назвать «черными дырами» сельского хозяйства [Нефедова Т.Г., 2003, с.137]. Част-

ный сектор как будто прорастает сквозь общественный, но по мере старения населения и он свертывается. Люди чаще выживают за счет даров природы: собирают грибы, ягоды, ловят рыбу. Если сравнительно недалеко есть предприятия, перерабатывающие лесные дары, или место доступно для транспорта, то в деревне появляются перекупщики. В северной части этой зоны, где есть хороший лес, важным фактором выживания целых районов является лесозаготовка. Крупных предприятий здесь гораздо меньше, чем на севере, но зато множество частных пилорам. Фермеров мало, так как консервативное население глубинки отторгает покушения «чужих» на традиционный уклад. К тому же в таких районах трудно найти надежных, малопьющих работников. На востоке страны эта зона тянется гораздо более узкой полосой, в пределах которой также идет разрушение коллективного сектора сельского хозяйства, и население выживает за счет леса.

Если ехать от крупного города в сторону границы региона, то видно, как постепенно мельчают поля и селения и как их место занимают леса. Вдоль дорог села еще довольно крупные. Но чуть в стороне деревни зимой вымирают и только летом некоторые из них заполняются дачниками. Черные, ветхие, редко стоящие избы местных жителей отделяют от наступающей со всех сторон стены леса небольшие выгоны и поля. От колхозных построек остались лишь руины: остовы бывших ферм, хлопающие на ветру сорванными кусками крыш амбары, брошенные у околицы останки техники. И в деревнях, и на подъезде к ним – разбитые и почти непроезжие дороги.

Малые городки почти неотличимы от деревень – те же деревянные дома с палисадниками, разве что скота поменьше да есть одна главная улица или центральная площадь с облупившимся памятником вождю пролетариата и несколькими кирпичными домами.

4. Преимущественно сельскохозяйственная зона. Охватывает равнинные территории в треугольнике Курск–Краснодар–Красноярск. По площади она почти равна зоне 3, занимая 12% территории России, но шире в европейской части и сильно укорочена в азиатской. Но в ней проживает 56% сельского населения всей России. Человеческий потенциал здесь сохранился лучше, плотность сельского населения выше (хотя и сильно варьирует), составляя в среднем 11 чел./кв. км.

Это основная сельскохозяйственная зона страны с весьма благоприятными природными предпосылками (сумма температур свыше 10 °С в среднем составляет здесь 2496 °С). Но и эта зона неоднородна. Оценки у пригородов здесь также выше, чем у периферии, но контраст между ними заметно меньше, чем в лесо-сельскохозяйственной зоне. В Белгородской же

области, в Краснодарском крае, в Ставрополье агропроизводство настолько мощное, что территории, окружающие региональные столицы, мало выделяются на фоне всей остальной сельской местности. Со столичными районами успешно конкурируют территории вокруг таких крупных рекреационных узлов, как Сочи и Минеральные воды. Неоднородность территории определяют здесь не столько пригородно-периферийные различия, как в зоне 3, сколько дифференциация природных условий, особенно увлажнения, и национальные особенности населения. В этой зоне гораздо больше территорий, получивших средние оценки. Немало здесь и депрессивных районов, однако причины и последствия этой депрессии иные, чем в Нечерноземье. Здесь можно выделить четыре крупных региона, у каждого из которых есть свои особенности.

Черноземный клин – от Курской и Белгородской областей до Волги – это крупные села вдоль рек и балок и сплошь распаханные водоразделы. Плодородные черноземы делают инвестиции в сельское хозяйство менее рискованными. Земля, гарантирующая успех огородничеству, и созданная еще в советские годы социальная инфраструктура привлекают много мигрантов. Большая часть территории получает средние оценки, более или менее обширные очаги сельской депрессии появляются лишь на востоке Тамбовской и Рязанской областей, а также в Пензенской и Ульяновской областях.

Чем южнее, тем больше кирпичных или беленых саманных домов, они лучше благоустроены, окружены пышными садами. Холмистые равнины сплошь покрыты обширными полями, которые очень украшают пейзаж. В разгар лета яркозеленые посевы яровых дополняют желтизну набравших колос озимых, стройные ряды подсолнечника чередуются с уходящими за горизонт мерцающими бело-зеленым полями гречихи. А черноземы, отдыхающие под паром, кажутся влажными даже в сухую погоду. Кроме общественного стада, рядом с поселением всегда пасется немалое частное.

Южные равнинные и предгорные районы Северного Кавказа – это лучший сельскохозяйственный район России, с крупными селами и станицами. Экономика и занятость сельского населения здесь тесно связаны с колхозным сектором, предприятия которого так же высокопродуктивны, как и пригородные. Преуспевают здесь и крупные предприятия, и фермерские хозяйства, и личные сельские хозяйства. Благодаря доходности производства зерна и подсолнечника сюда стекаются разного рода инвесторы, стремящиеся получить быструю прибыль, причем их специализация порой не имеет отношения к сельскому хозяйству. Они занимаются только зерном и полностью отказываются от животноводства. Традицион-

ные колхозы также расширяют производство зерна и сокращают поголовье скота. Все это приводит к постепенному изменению специализации сельского хозяйства и расширению растениеводства за счет животноводства. Здесь многие хотели бы обосноваться, но местное сообщество –сплоченное и консервативное, приезжим в нем нелегко, особенно в казачьих станицах.

Типичный пейзаж – поля пшеницы, кукурузы, подсолнечника, расчерченные, как по линейке, стройными рядами пирамидальных тополей. Всюду признаки аграрной мощи: оросительные системы, башни элеваторов, обилие сельхозтехники. Много прудов и мини-водохранилищ. Села и станицы с тысячами жителей, магазинами, клубами, многоэтажными постройками порой неотличимы от небольших городов. В пределах этого ареала оценки социально-экономического состояния явно снижаются на севере и на востоке, достигая наименьших значений в засушливых районах Ростовской области и северо-восточного Ставрополья.

В засушливом Поволжье тоже главное – зерно, однако в этом регионе уже преобладают признаки депрессии, хотя и своеобразной. Урожаи зерна низки и не гарантированы. Из десяти лет может выпасть лишь два-три урожайных года, но зато в эти годы прибыль отчасти компенсирует убытки неурожайных лет. Здесь в советское время было распахано слишком много земель, теперь они предприятиям не по силам. Поэтому потери посевной площади почти так же велики, как и в нечерноземных районах. Однако поля чаще превращаются в пастбища, хотя и они зарастают, только не лесом, а сорняками, в том числе экологически опасной амброзией, вызывающей аллергию. Сильно сократилось и поголовье общественного скота. Зато у населения скота много. Это объясняется тем, что за труд и за земельные паи предприятия часто расплачиваются зерном, которое идет на корм частному скоту. В результате основные доходы люди получают не столько от колхозов, сколько от частного животноводства, которое, однако, может существовать только в тесном симбиозе с крупными предприятиями. Это одна из основных зон фермерства, причем очень землеемкого, зернового.

Есть в Поволжье очаги со средними и даже хорошими оценками – пригороды и отдельные ареалы более благополучного сельского хозяйства (например на юге Башкирии, в Самарской области). Но в первую очередь это, конечно, районы, где есть дополнительные источники доходов, прежде всего связанные с нефтью и газом. Яркий пример – газоконденсатный завод в Красноярском районе Астраханской области, дающий больше налогов в бюджеты всех уровней, чем даже город Астрахань с населением более 500 тыс. Хотя более 90% налоговых поступлений забирают федеральный и

областной бюджеты, оставшейся части достаточно, чтобы район по всем показателям резко выделялся из своего окружения. Отстает в нем только сельское хозяйство: работники переметнулись на лучше оплачиваемые места.

Ландшафты юго-востока Европейской России неодинаковы на правом берегу Волги и в Заволжье. На правобережье они напоминают черноземную зону. Только деревни реже, больше деревянных и саманных домов, хуже дороги. Жухлые травы и менее рослые хлеба – знаки засушливости климата. В Заволжье иссушение земли к концу лета становится бедствием, и от лета к лету (как повезет с дождями) пейзаж может меняться. Бескрайние плоские поля перемежаются огромными разнотравными пастбищами, часто засоренными степным бурьяном. Сеть дорог и сел еще реже, общее обустройство хуже, в том числе из-за безводья. Возле селений большие стада общественного и частного скота, часто пасущегося на убранных и заброшенных полях. Села крупные, при усадьбах крошечные поливные огороды и большие скотные дворы, где содержат и коров, и свиней, и овец, и птицу. Поодаль – многочисленные хутора и кошары с отарами овец, значительная часть которых тоже в частной собственности и часто не учитывается никакой статистикой. Пастухи – либо местные казахи, либо приезжие чеченцы.

Несмотря на сужение на восток зоны, пригодной для сельского хозяйства, Урал, Сибирь и Дальний Восток дают четвертую часть сельскохозяйственной продукции России.

Особенностью этой зоны является гораздо меньшая сельскохозяйственная освоенность. По существу, речь идет лишь об отдельных очагах и ареалах, которые невозможно показать на мелкомасштабной карте. Чем дальше на восток, тем выше концентрация сельскохозяйственных земель вокруг промышленных поселений и тем чаще встречаются в сельской местности несельскохозяйственные поселки.

Плотность сельского населения здесь невелика. Но эти места, как и юго-восток Европейской России, не знали крепостничества. Сюда прибывало предприимчивое население – оно и сейчас в целом моложе, чем в западных и центральных районах страны, и больше готово к экономическим рискам. Поэтому и частный сектор здесь активнее.

На востоке тоже есть очаги более благополучного сельского хозяйства, например на юге Омской и Тюменской областей. В центральной части Алтайского края расположен единственный за Уралом зерново-свекло-сахарный район, где в последние годы активно внедряется лен, который почти полностью исчез в традиционных нечерноземных районах, пораженных депрессией. На востоке самые высокие оценки получили пригородные

территории. Контраст между пригородами крупнейших городов, часто с миллионным населением, и сельской глубинкой здесь больше, чем на юге Европейской России – он сравним с тем, что наблюдается в Нечерноземье.

Самая тяжелая ситуация – в сельскохозяйственных ареалах на юге Дальнего Востока, где очень силен отток населения, общественное производство близко к коллапсу, посевные площади и поголовье скота уменьшаются почти с такой же скоростью, как в Нечерноземье. Спасает только соя, посевы которой теперь достигают 30–50% всех посевных площадей.

5. Горная скотоводческая зона с очагами добычи полезных ископаемых. Эту зону можно подразделить на два подтипа: Кавказский и Сибирский. Это районы, где в больших городах чаще преобладает русское, а в сельской местности нерусское население, которое из-за кризиса в 1990-х гг. вернулось к традиционному для этих территорий национальному хозяйству.

На Северном Кавказе плотность сельского населения самая высокая: более 30 чел./кв. км, даже больше, чем в среднем российском пригороде. Однако и там в некоторых республиках уже заметны процессы депопуляции в горах, особенно сильной в Северной Осетии. Население стремится с гор на равнины. Безработица выталкивает местное население и в соседние северокавказские и поволжские русские регионы на временную работу или на постоянное место жительства, усиливая напряженность межнациональных отношений. Несмотря на обилие трудовых ресурсов и более благоприятные природные условия, здешний коллективный сектор развалился так же быстро, как и на Севере России. Старые советские рекреационные предприятия также находятся в кризисе – только в последние годы началось их постепенное возрождение на частной основе. По всем формальным показателям эти районы оказываются депрессивными. Но здесь очень окреп частный сектор: в каждой семье по нескольку коров, быков, много овец. Поэтому оценить реальное социально-экономическое состояние таких районов крайне сложно. В сибирских горных регионах основой сельской экономики также стало традиционное, в основном частное сельское хозяйство, только плотность населения там гораздо меньше, а его доходы – ниже.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛЯРИЗАЦИЯ

В целом районы, получившие наивысшие оценки, занимают всего 3% территории России, но в них проживает 17% сельского населения. Это, как правило, территории с повышенной плотностью населения (в среднем 12 чел./кв. км), более устойчивым сельским хозяйством (в том числе более

крупными агропредприятиями – в среднем 270 занятых) или наличием выигрышного или экспортного производства. Характерно продолжение *концентрации населения в районах с лучшими оценками*, что усиливает поляризацию территории.

Средние оценки получили 11% территории страны, на которых проживает треть сельского населения. Для этих районов характерна средняя плотность сельского населения 7 чел./кв. км и более мелкие агропредприятия (160 занятых на одно предприятие).

Сельское хозяйство наиболее устойчиво на равнинном Северном Кавказе и в пригородах больших городов. Там оно быстрее всего выходит из кризиса, но опасность грозит ему с другой стороны: высокая стоимость земли в пригородах и выгодность производства зерна на юге ведут к тому, что искусственные банкротства даже благополучных агропредприятий случаются все чаще. Поддерживают агропроизводство в средневолжских республиках (Татарстане, Башкортостане, Чувашии), лучше сохранивших социально-демографический потенциал сельской местности. Есть довольно успешные районы и на востоке страны, хотя, как и на севере, их «вытягивают» лесопромышленные и добывающие предприятия.

Половина сельского населения России оказалась в районах, получивших сравнительно низкие оценки. Эти районы занимают 87% территории России, однако если вычесть совсем неосвоенные территории, то их доля составит 42%. Такие районы есть и на Севере, и в Нечерноземье и на Юге, но особенно велика их доля во второй, пятой и третьей зонах.

Переход от административно-партийных к рыночным механизмам регулирования агропроизводства, отказ от принципа самообеспечения регионов показали, что многие предприятия держали гораздо больше скота, чем были в состоянии прокормить, и вынуждены были обрабатывать земли, на которых они не могли не только получить достойный урожай, но даже убрать то, что выросло. Главное, что с этих территорий уходит человек, их отвоевывает природа. Особую грусть это вызывает в староосвоенных районах, особенно там, где сохранились памятники культуры, которые постепенно разрушаются и поглощаются лесом.

Эти процессы не следует рассматривать только как результат кризиса 1990-х гг. Депопуляция сельской периферии – неизбежное следствие урбанизации страны. России уже давно не хватало сил для глубокого и относительно равномерного освоения всего ее пространства, и теперь постепенно экономическая деятельность приходит в соответствие с природными условиями и социально-демографическими ресурсам.

В целом поляризация пространства увеличилась, что отражает реальную экономическую дифференциацию. Это проявляется на всех уровнях: от предприятий, административных районов до субъектов РФ. В период кризиса и при первых шагах выхода из него четко обозначились перспективные очаги и обширная зона, где хозяйственная деятельность не вписались в новые условия.

Литература

Город и деревня в Европейской России: 100 лет перемен / Под ред. Т. Нефедовой, П. Поляна, А. Трейвиша. М., 2001.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия. Социально-экономическая ситуация, право, статистика: В 5 т. М., 2001.

Нефедова Т.Г. Сельская Россия на перепутье. Географические очерки. М., 2003; Того же авт.: Пространственная организация сельского хозяйства в Европейской России // Изв. РАН. Сер. геогр., 2003. № 5.

Нефедова Т.Г., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? М., 2006.

В.Л. Глазычев

ЗАГАДОЧНАЯ СУЩНОСТЬ – МУНИЦИПАЛЬНЫЙ РАЙОН

Сверхцентрализация российского управления столь привычна, что представляется уже чем-то вроде природного явления. М.Е. Салтыков-Щедрин называл это естественным благоустроением жизни, и вследствие такой «естественности» район – административный ли или теперь муниципальный – напрочь отсутствует и в политическом, и в культурном сознании. Между тем, трансформации последних лет привели к тому, что именно на районном уровне во многом определяется судьба российско-советского расселения.

Казалось бы, в рамках символической реституции дореволюционных реликтов имелась полная возможность восстановить понятную, литературой закрепленную схему членения губерний на уезды, а уездов – на волости. Вместо этого возникли формулы новояза: муниципальный район и сельское поселение. Сама концепция трактовки весьма обширной (в большинстве случаев), слабо населенной территории, на которой разбросаны села, деревни и руины колхозных хозяйств, в качестве сообщества, спо-

собного на местное самоуправление, по меньшей мере сомнительна. Понятная схема линейного управления, центрированного на районный горизонт государственной власти, оказалась замещена более чем расплывчатым представлением. В первоначальной концепции Закона № 131-ФЗ под муниципальным районом можно понять добровольную ассоциацию местных сообществ, имеющую целью согласованное решение общих для них вопросов. При этом необходимая дотационность сама по себе не означает непременно невозможность функционирования такой гипотетической модели, движение к которой реалистично исключительно как долгий и сложный процесс обучения искусству достижения взаимовыгодной договоренности. Для обучения такому искусству сначала необходимо достичь реальной субъектности сообщества в населенных пунктах Икс, Игрек и Зет. Более того, для того чтобы такая субъектность имела шанс стать фактом, необходим сложный, изощренный по характеру переходный период: сочетание прямого государственного управления теми инфраструктурами, что очевидным образом непосильны для местных сообществ – при постепенной передаче некоторых функций ассоциации населенных мест, по мере их эмансипации. Нет нужды доказывать, что в нынешних российских, экономических и культурных условиях, с наличными навыками бытия, такая идиллия может существовать единственно на бумаге.

Теоретически муниципальные районы и поселения не находятся в отношениях руководства и подчинения, практически же даже там, где номинально Закон № 131-ФЗ вступил в действие в полном объеме, о реальной передаче полномочий и средств для их реализации с районного уровня на уровень поселенный не может быть и речи. Соответственно, не происходит и перераспределение административных должностей, так что почти повсюду формирование поселенных администраций отнюдь не сопровождается их сокращением в районных центрах.

Приходится признать как факт, что в подавляющем большинстве ситуаций все это воспринимается как естественное течение жизни. Новые столоначальники в целом удовлетворяются тем, что получают жалованье, – в основном в обмен на то, что так или иначе организуют документооборот и принимают на себя тяжкое бремя объяснений с жителями, которые видят в низовой администрации некую реальную власть. В обширной почте Общественной палаты немало, однако, писем депутатов низовых советов, которые выражают протест против сложившегося положения дел в форме традиционных для России челобитных, направляемых во все мыслимые адреса.

Если города, обретшие статус городского округа, очевидным образом выходят из района, с чем районное начальство вынуждено смириться, отношения между районом и городом, не получившим такого статуса, конечно же, достигают наибольшего напряжения, нередко (как, например, в случае Углича) переходя в форму открытого конфликта. Поскольку региональная власть всегда встает в таком конфликте на сторону района – и в силу привычки, и ради сохранения лояльности так называемого административного ресурса, нужной на выборах, – позиция города оказывается проигрышной.

Отталкиваясь от известных фактов, можно заключить, что от концепции муниципального района как звена системы МСУ в общем случае придется отказаться, однако это не означает непременного возврата к прежней ситуации, унаследованной от советской эпохи. Не означает по трем основаниям.

Во-первых, в нынешнем состоянии российской социальной и хозяйственной системы возврат к этой схеме, неотделимой от госплановской схемы размазывания ресурсов по гигантской территории, невозможен, как невозможно более тратить деньги на поддержание зернового земледелия в местах, где результат не окупает и половины расходов на его получение.

Во-вторых, сама идеология нормативного тождества административной организации пространства жизни в стране, система расселения в которой досталась нам от Российской империи и Советского Союза, не имеет вразумительных оснований.

В-третьих, процесс демографического сжатия России, при достижимой модернизации ее экономики, настолько важен как граничное условие на ближайшие два десятилетия, что именно от него резонно отталкиваться при определении вектора политики пространственного развития.

Любопытно, что, уже признавая, что через 20 лет нас в России будет на 12–15 млн человек меньше (надежды на значительную иммиграцию нужного стране качества запоздали и тщетны), чем сейчас, правительственные чиновники избегают постановки вопроса, где именно демографическое сжатие сказывается и скажется в наибольшей степени. Молчаливо соглашаясь с тем, что конкуренция за привлечение человеческого капитала стала уже значимым фактором экономического развития, ни одна из администраций не готова указать, где именно прибудет и где – по необходимости – убудет людей, способных к репродукции семьи. Наконец, признавая, что, вопреки усилиям по так называемому выравниванию условий жизни на территории страны, «ножницы» развития между регионами, а в особенности между на-

селенными пунктами продолжают раскрываться, ни федеральная администрация, ни большинство экспертов не видят необходимости в том, чтобы положить эти процессы на карту страны.

Как только мы начинаем работать с этой картой, многовариантность судьбы административной конструкции под названием район проступает со всей яркостью. Тогда придется признать, что муниципализация районного уровня на обширных территориях или невозможна в принципе (север), или запоздала на пару поколений (обезлюдевшие территории исторического ядра). Как в первом, так и во втором случае речь должна идти о федеральном или региональном регулировании деятельности на территории (лесное хозяйство, добывающая промышленность, заповедное хозяйство, туристическое и бальнеологическое хозяйство) с тем, что этот тип управления отнюдь не препятствует формированию МСУ поселенного характера там, где в пригодных для этого «островах» существуют для того предпосылки и условия. Резонно признать, что на территориях переходного характера (россыпь малолюдных населенных мест), где стареющее население нуждается в особом внимании к нуждам уходящего поколения, целесообразно прямое воссоздание административных районов, главной функцией которых оказывается оказание нормативных услуг людям. Резонно также признать, что в радиусе вполне эффективного хозяйствования вокруг малых городов наиболее целесообразной формой административной организации пространства оказывается городской округ, включающий (как в ряде районов Московской области) десяток-другой сельских населенных мест. Наконец, представляется резонным счесть, что в ситуации относительно высокой плотности населения, при формировании поселенного МСУ в жизнеспособных селах и поселках наиболее целесообразной формой организации пространства был бы переход к системе функциональных округов регионального администрирования – учебных, полицейских, налоговых, судебных и т.п., без того, чтобы навязывать сугубо номинальную конструкцию МСУ поселениям, не имеющим для этого ресурсов.

Лишь в регионах с высокой концентрацией этнокультурных групп, как, скажем, в Дагестане, просматривается смысл формирования, условно говоря, муниципальных районов, объединяющих поселения разных рангов в относительно автономные организмы, так как только в этом случае есть возможность предотвратить либо существенно сократить возможности конфликтов на этнокультурной почве. Лишь в условиях крупнейших городов и, прежде всего, обеих столиц существует потенциально предпосылка формирования полнокровных муниципальных районов, обладающих (без

ущерба для общегородских инфраструктур) достаточными полномочиями и средствами, необходимыми для решения местных вопросов.

Очевидно, что очерченная выше схема слишком радикальна, чтобы рассчитывать на возможность ее скорого осуществления. Столь же очевидным представляется и то, что по мере осознания масштабных эффектов неравномерного по стране демографического сжатия, равно как неравномерной в пространстве инвестиционной политики, крупные подвижки административного устроения России станут неизбежностью. Ряд регионов окажутся разорваны на части более сильными соседями, создающими ядра притяжения трудоспособных людей репродуктивного возраста. Соответственно, в них в первую очередь, но также и в других завершится процесс утраты населения отдельными муниципальными районами и группами районов. Часть малых городов сумеет перехватить население – при условии, что филиализация крупных фирм пойдет активно, а сервисные функции по отношению к модернизируемому АПК смогут быть развиты. Часть малых городов утратит остатки ресурсов, а с ними и статус. В случае если федеральный центр перейдет наконец к долговременным стратегиям пространственного развития, такой процесс изменит отчасти конфигурацию пространства, но не свою природу.

Независимо от того, когда администрации федерального и регионального уровней осознают природу трансформационных процессов, эти процессы необходимо изучать, отслеживать во времени, корректировать и уточнять исходные о них представления.

О.В. Кузнецова

ГОРОДА И РАЙОНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

Рассматривая дифференциацию российских территорий по уровню социально-экономического развития, как исследователи, так и чиновники чаще всего ведут речь о различиях между регионами – субъектами Российской Федерации. Субъекты Федерации обычно рассматриваются и как объект федеральной региональной политики. Вместе с тем хорошо известно, что социально-экономическая ситуация в субъекте Федерации – это, по сути, «средняя температура по больнице». Различия между муниципальными образованиями внутри одного региона не только не меньше, но во многих случаях даже больше различий между субъектами Федерации. Существование подобных межрегиональных различий не может не предъяв-

лять определенные требования к социально-экономической политике федеральных и региональных органов власти. Ниже пойдет речь в основном о проблемах и особенностях регулирования социально-экономического развития муниципальных образований на региональном уровне, поскольку именно властям субъектов Федерации приходится обеспечивать решение социальных вопросов в проблемных муниципальных образованиях (в первую очередь в рамках внутрирегиональных межбюджетных отношений[1]). Но и вопросы о месте муниципальных образований, прежде всего городов и районов, в федеральной региональной политике обойти нельзя.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ (ГОРОДА И РАЙОНЫ) В ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

Один из важнейших вопросов, возникающих при формировании федеральной региональной политики, – могут и должны ли объектами такой политики становиться муниципальные образования (прежде всего городские округа и муниципальные районы), или же достаточно трактовать субъекты Федерации в качестве объектов федеральной региональной политики. На наш взгляд, и должны, и могут. В пользу того, что муниципальные образования должны становиться объектами региональной политики федеральных органов власти можно привести следующие аргументы.

Во-первых, как уже было сказано выше, муниципальные образования в границах даже одного региона сильно отличаются друг от друга по уровню и динамике социально-экономического развития, структуре экономики. И если федеральные власти хотят не просто передавать дополнительный объем средств в региональные бюджеты, а поддерживать определенные типы территорий или решать какие-то конкретные проблемы, то на федеральном уровне необходимо разбираться с тем, в какие муниципальные образования и на какие цели идут федеральные средства. В противном случае федеральная поддержка будет в определенной степени безадресной.

Во-вторых, даже в самых благополучных с точки зрения бюджетной обеспеченности субъектах Федерации обнаруживаются остро кризисные

[1] Межбюджетные отношения в данной статье не рассматриваются. Их основная функция – обеспечивать бюджеты муниципальных образований средствами для финансирования необходимых текущих расходов муниципалитетов (заработной платы и т.п.), и в силу этого межбюджетные отношения оказывают лишь косвенное влияние на темпы экономического роста муниципальных образований. Речь в этой статье идет о региональной политике в узком ее понимании – о системе мер по поддержке государством именно социально-экономического развития.

территории, нуждающиеся в масштабной финансовой поддержке, которая не может быть оказана из региональных бюджетов. При оценке показателей социально-экономического развития только в разрезе субъектов Федерации такие остро проблемные, локальные территории никогда не получат федеральной поддержки. И если предыдущий аргумент можно считать спорным и в качестве контраргумента приводить тезисы в поддержку эффективности децентрализованного принятия решений, то наличие остро кризисных территорий в благополучных субъектах Федерации – явление достаточно очевидное.

Могут ли муниципальные образования (в России – городские округа и муниципальные районы) выступать в качестве объектов региональной политики? Представляется, что да, и тому есть целый ряд подтверждений.

Необходимо начать с того, что в зарубежной практике региональной политики именно муниципальные образования находятся в центре внимания федеральных властей. Например, в Германии для целей региональной политики данные изначально собираются и анализируются по административным районам и городам внерайонного подчинения (их более 500), которые, по аналогии с российскими городскими округами и муниципальными районами, создают промежуточный уровень административно-территориального деления между землями и общинами.

Опыт прямой поддержки социально-экономического развития муниципальных образований есть у федеральных властей и в России, хотя об этом опыте говорят немногие[2]. Это и поддержка реструктуризации шахтерских городов и поселков, и поддержка социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований, и программы развития наукоградов. Все эти виды федеральной поддержки муниальных образований появились еще в 1990-е гг., но сохраняются и в настоящее время. Так, в законе о федеральном бюджете на 2007 г. отдельными строками предусматриваются различные виды поддержки закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) – дотации, субвенции на переселение граждан из ЗАТО и на развитие социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО, средства на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков, а также на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной

[2] Целый ряд работ по проблемам федерального регулирования социально-экономического развития муниципальных образований опубликовали В.Н. Лексин и А.Н. Швецов (*Швецов А.Н.* Государственная поддержка российских городов. М., 2003; *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. М., 2001 и др.).

инфраструктуры наукоградов[3]. При этом федеральные власти определяют распределение средств по каждому из муниципальных образований, претендующих на рассмотренные виды поддержки.

Очень важно отметить, что в современной экономической политике федеральных органов власти фактически возрастает, если можно так сказать, территориальная адресность инвестиционной поддержки территорий, хотя такой принцип не провозглашается в качестве идеологии федеральной экономической и/или региональной политики. Один из примеров – особые экономические зоны, образуемые решениями федеральных органов власти в соответствии с принятым в 2005 г. Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»[4]. Как известно, размер промышленно-производственных зон ограничен 20 кв. км, технико-внедренческих – 2 кв. км. Даже в рамках туристско-рекреационных зон, размеры которых законом не ограничиваются, речь идет о сравнительно компактных территориях. При этом при принятии решения об образовании особых экономичесих зон (ОЭЗ) федеральные органы власти анализируют заявки, имеющие конкретную территориальную привязку[5].

В этом же ряду стоит и Инвестиционный фонд РФ. Поддержанные в рамках этого фонда транспортные проекты, естественно, имеют ясную территориальную привязку, но особый интерес представляют поддержанные промышленно-инфраструктурные проекты. Эти проекты представляют собой комплексные программы развития также ограниченных по своим размерам территорий – Нижнего Приангарья в Красноярском крае, юго-востока Читинской области, комплекса нефтехимических производств в Нижнекамске. Только зарождающаяся кластерная политика, по всей видимости, также будет иметь дело с локальными территориями.

Однако того, что уже делают федеральные власти, на наш взгляд, недостаточно. Необходимо, чтобы в целом представление о тенденциях пространственного развития на федеральном уровне формировалось не в раз-

[3] В настоящее время статус наукоградов получили девять городов – Обнинск в Калужской области, Королев, Дубна, Фрязино, Реутов и Пущино в Московской области, Мичуринск в Тамбовской области, Бийск в Алтайском край, Петергоф, а также поселок Кольцово в Новосибирской области.

[4] Первоначальной редакцией закона в России предполагалось создание двух типов зон – промышленно-производственных и технико-внедренческих. В 2006 г. в этот закон были внесены поправки, предусматривающие третий тип ОЭЗ – туристско-рекреационные.

[5] Выбор территорий, где будут созданы ОЭЗ в соответствии с федеральным законом об ОЭЗ, принимается в ходе проводимого федеральными органами власти конкурса заявок субъектов Федерации на право создания ОЭЗ. По каждому из видов ОЭЗ проводятся отдельные конкурсы.

резе субъектов Федерации, а по локальным «точкам роста». Это позволит выстроить гораздо более эффективную федеральную региональную политику. Например, осознав, что экономический рост концентрируется в крупных городах, – по крайней мере, не мешать экономическому развитию этих «точек роста» (см. статью Н.В. Зубаревич в этом сборнике). Осознав, что развитие Востока страны (Сибири и Дальнего Востока) не может быть «сплошным» (т.е. равномерным по всей территории), – поддерживать в этом макрорегионе формирование локальных «очагов» и осей роста.

ПОДДЕРЖКА «ТОЧЕК РОСТА» ИЛИ СОКРАЩЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ДИСПРОПОРЦИЙ?

Представляется, что в государственном регулировании социально-экономического развития территорий как на федеральном, так и региональном уровне ключевая на сегодняшний день проблема формирования и реализации региональной политики – это широко обсуждаемый выбор между поддержкой «точек роста» и сокращением территориальных диспропорций[6]. В настоящее время все чаще стали говорить о том, что надо выбирать поддержку лишь «точек роста», однако представляется, что такой подход по меньшей мере некорректен. На наш взгляд, региональная политика однозначно должна быть направлена на поддержку наиболее проблемных территорий, а вот в экономической политике в целом должно быть разумное сочетание поддержки «точек роста» и сокращения территориальных диспропорций. Выбор между выравниванием социально-экономического развития и поляризованным развитием в принципе невозможен, и нужно находить какое-то их разумное сочетание. Аргументы в пользу подобного подхода следующие.

Целесообразность принципа поляризованного развития территорий объясняется, прежде всего, тем, что, как хорошо известно из теории региональной экономики и мировой практики, сокращение различий в уровне социально-экономического развития территорий вступает в противоречие с другой не менее важной целью экономической политики органов власти –

[6] Например, в докладе «Пространственное развитие Пермского края: проблемы и перспективы», подготовленном группой экспертов к Межрегиональной конференции по проблемам развития Пермского края (состоявшейся 31 марта 2006 г.), варианты экономического и социального развития Пермского края в пространственном аспекте сформулированы как «инерционный вариант пространственного развития», «развитие на основе политики выравнивания», «развитие с учетом расширения границ края в долгосрочной перспективе» и «поляризованное развитие».

достижением максимально высоких темпов экономического роста в регионе в целом (т.е. чем больше масштабы выравнивания, тем ниже темпы общеэкономического роста, и наоборот). Логика подобного утверждения довольно проста: коль скоро по тем или иным причинам более высокие темпы роста могут быть достигнуты в наиболее высокоразвитых муниципальных образованиях, то перераспределение ресурсов в пользу проблемных муниципалитетов – тех, где потенциал экономического роста ниже, – неизбежно приводит к снижению темпов экономического роста региона в целом (поскольку ресурсы используются не там, где они могут дать наибольшую отдачу). Вместе с тем, несмотря на существование подобной зависимости, есть ряд важных аргументов в пользу того, что полностью отказаться от стимулирования экономического роста в проблемных муниципалитетах все же нельзя.

Во-первых, исходя из закрепленных в Конституции России социальных гарантий населению, перераспределение ресурсов между территориями ради обеспечения минимально приемлемого уровня жизни граждан на всей территории региона неизбежно, поэтому в целом ряде случаев «дешевле» использовать имеющийся потенциал роста проблемных территорий, нежели продолжать оказывать им текущую финансовую поддержку или предпринимать массовый выезд населения в благополучные зоны[7].

Во-вторых, неизбежная миграция из кризисных муниципалитетов в благополучные (люди всегда едут за «лучшей жизнью») может порождать новые проблемы в виде нежелательного разрастания крупных городов со всеми вытекающими отсюда последствиями: чрезмерно высокими ценами на жилье, перегруженностью инфраструктуры всех видов, экологическим неблагополучием. При этом в проблемных муниципалитетах в результате оттока населения ухудшается возрастная и образовательная структура населения: ведь уезжает наиболее молодое, активное, образованное население. Результат – еще большее ухудшение условий для развития, еще большая потребность в текущей финансовой поддержке.

В-третьих, чрезмерно низкий уровень экономического развития отдельных муниципалитетов, ведущий к возникновению в них социальной напряженности, негативно сказывается на инвестиционном климате региона в целом (регулярные акции протеста, особенно с перекрыванием дорог, вполне могут оттолкнуть инвестора от подобного субъекта Федерации).

[7] Поддержка выезда населения из бесперспективных с точки зрения экономического развития населенных пунктов и из перенаселенных северных городов и поселков является одним из инструментов федеральной региональной политики в России. Однако этот способ решения региональных проблем, безусловно, дорогостоящ и поэтому может использоваться в ограниченных масштабах.

Как сочетать в практической деятельности поляризованное развитие и сокращение территориальных диспропорций? Представляется, что опора на поляризованное развитие должна быть присуща общеэкономической политике, а в рамках региональной политики необходимо заниматься экономическим развитием проблемных территорий. Возможно, что сократить различия в уровне социально-экономического развития муниципалитетов в ближайшие годы и не удастся, но, по крайней мере, нельзя допустить дальнейшее отставание проблемных территорий. Поэтому если даже и не решается задача сокращения территориальных диспропорций, то необходимо говорить о создании условий для экономического роста проблемных муниципалитетов. Иначе говоря, региональная политика – это всегда политика по поддержке социально-экономического развития проблемных территорий, как минимум препятствующая разрастанию территориальных диспропорций, а желательно и способствующая их сокращению.

В организационном плане данное предложение реализовать несложно. Как правило, структура региональных администраций копирует в той или иной степени структуру федеральных министерств и ведомств. За общеэкономическую политику отвечают экономические департаменты (министерства, управления), за региональную политику – территориальные департаменты (или другие подразделения).

МЕСТО ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Территориальная проблематика неизбежно занимает довольно значимое место в социально-экономической политике региональных органов власти, причем не только в ходе решения текущих проблем, но и, что особенно важно, в вопросах долгосрочного социально-экономического развития. Так, безусловно позитивной тенденцией последнего времени стала разработка в регионах стратегий их социально-экономического развития[8]. При этом вопросы территориального развития в региональных стратегиях, как правило, присутствуют, хотя и в разной степени. В одних субъектах Федерации в стратегиях развития присутствуют самостоятельные разделы по пространственному развитию регионов (например в Самарской, Сахалинской областях). В других регионах – пространственному развитию посвя-

[8] Качество стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации вызывает подчас сомнения, однако важен уже сам по себе факт появления долгосрочных стратегий, а качество их придет с опытом.

щены лишь отдельные сюжеты региональных стратегий (к примеру, в Нижегородской и Томской областях), однако это не умаляет значимости таких сюжетов. В ряде субъектов Федерации задумываются о специальных документах по стратегиям пространственного развития территорий (например, в конце 2006 г. в Красноярском крае разрабатывалась Доктрина устойчивого пространственного развития Красноярского края на 2007–2011 гг.).

Вместе с тем – при всем внимании региональных органов власти к проблемам пространственного развития – региональной бюджетной политике свойственен один принципиально важный недостаток, который в связи с экономическим развитием муниципальных образований обойти нельзя. В настоящее время в субъектах Федерации, как и на федеральном уровне, интерес к пространственному развитию проявляется «по остаточному принципу»: органы власти разрабатывают разные направления социально-экономической политики (в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, развития реального сектора экономики и многие др.), в которых территориальная проблематика если и присутствует, то крайне редко и в крайне ограниченных масштабах.

Особенно важно сказанное в отношении бюджетных инвестиций, которые на региональном уровне распределяются в основном по линии региональных отраслевых программ. Распределение инвестиций по муниципальным образованиям в рамках таких программ остается зачастую «тайной за семью печатями». Незнание того, как и почему распределяются средства регионального бюджета по муниципальным образованиям, приводит к целому ряду негативных последствий, причем не только политических. Не проводится целенаправленная оценка рациональности расходования выделяемых средств в территориальном разрезе, что не позволяет добиться полной эффективности региональных расходов.

Представляется, что пространственная проблематика должна перейти в число ключевых проблематик социально-экономической политики регионов. Это отнюдь не означает, что все действия региональных властей в социально-экономической сфере должны подчиняться интересам региональной политики. У каждого подразделения региональной администрации должны сохраниться свои цели и задачи. Это лишь означает, что региональные власти всегда должны знать и понимать территориальные последствия своих решений: какие муниципальные образования и почему получают больше бюджетных средств. Оценка результатов социально-экономической политики также должна иметь пространственную составляющую, особенно в части социальной политики.

Для того чтобы пространственная проблематика действительно играла значимую роль в деятельности региональных органов власти, необходимо кардинальным образом повысить «прозрачность» расходов регионального бюджета в территориальном разрезе. Анализ финансовых взаимоотношений региона и муниципальных образований не должен ограничиваться анализом межбюджетных трансфертов. Межбюджетные трансферты – лишь часть расходов регионального бюджета, тогда как значительно большая часть всех остальных расходов также распределяется по муниципальным образованиям. При этом практически каждое подразделение региональной администрации самостоятельно решает вопрос о распределении по территории региона тех средств, за распределение которых это подразделение отвечает.

Первый шаг по решению указанной проблемы – ревизия расходов региональных бюджетов в муниципальных образованиях и публикации в открытых источниках соответствующей статистической отчетности.

Второй шаг – утверждение специального приложения с распределением средств регионального бюджета по муниципальным образованиям в составе законов о региональных бюджетах. При этом региональные власти должны быть в состоянии объяснить, почему в один муниципалитет средств направляется больше, чем в другой.

Наконец, самый последний шаг – возможная координация территориального распределения расходов регионального бюджета по разным направлениям социально-экономической политики. При этом, безусловно, в рамках каждого направления по-прежнему будут решаться свои задачи, но в случаях, когда нескоординированность действий очевидным образом будет приводить к низкой эффективности расходов, координация должна осуществляться.

ЗОНИРОВАНИЕ (РАЙОНИРОВАНИЕ) ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И ТИПОЛОГИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Как при разработке стратегий социально-экономического развития регионов, так и в практике регионального управления, наряду с уже рассмотренным выбором между поддержкой «точек роста» и сокращением диспропорций в уровне социально-экономического развития муниципальных образований, региональным органам власти приходится сталкиваться с решением еще целого ряда задач. Одной из наиболее интересных и обращающих на себя внимание является проведение зонирования (райони-

рования) и типологии муниципальных образований. Такая типология позволяет несколько упростить и упорядочить управление территориальным развитием, поскольку у региональных властей появляется возможность разработки стандартизированных стратегий развития муниципальных образований одного типа, единого инструментария региональной политики в отношении выделенных типов муниципальных образований, а не каждого муниципалитета в отдельности.

В качестве примера можно привести типологию муниципальных образований (городов и районов), которая была проведена в рамках проекта «Самарская область в социально-экономической системе России в условиях глобализации: ретроспективный анализ и перспективы развития», выполнявшегося по заказу администрации Самарской области[9]. Типология проводилась по размеру экономики городов и районов, по ее отраслевой структуре, по степени диверсификации промышленного и сельскохозяйственного производства, по уровню развития отраслей специализации. В итоге все территории Самарской области были разбиты на пять больших групп:

крупнейшие города – Самара и Тольятти, причем Самара – это типичное «центральное место» – диверсифицированный промышленный центр с развитой сферой услуг, Тольятти – «промышленный гигант», автомобильная «столица» России;

средние города – Сызрань, Новокуйбышевск, Чапаевск, Жигулёвск, Кинель, Отрадный, каждый из которых имеет свою специфичную структуру промышленности, свои особенности и проблемы;

малые города и промышленные сельско-городские районы – Октябрьск, Похвистнево, Нефтегорский, Сергиевский, Безенчукский районы, среди которых есть и специализирующиеся на нефтегазовой отрасли;

пригородные районы – Волжский, Кинельский, Красноярский, Ставропольский, Сызранский;

периферийные сельские районы – 19 остальных районов.

Среди сельских районов было выделено восемь типов: ближние пригороды и полупригороды, полупериферийные районы с развитым растениеводством и животноводством, приволжский животноводческий район, ближняя с высоким значением животноводства, северная и правобережная растениеводческие периферии, животноводческая периферия с развитым земледелием в условиях засушливого климата.

[9] Результаты этого проекта опубликованы в кн.: Самарская область: от индустриальной к постиндустриальной экономике / Под науч. ред. А.В. Полетаева. М., 2006.

При определенной пользе проведения типологий муниципальных образований для целей региональной политики возможности применения типологий на практике не столь уж широки. Дело в том, что любая типология территорий (будь то муниципальные образования или субъекты Федерации) является во многом субъективной и отнесение той или иной территории к тому или иному типу вызывает подчас недовольство представителей этой территории. В качестве наглядного примера здесь уместно вспомнить типологию субъектов Федерации, предложенную Министерством регионального развития РФ в рамках разработанной им Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Сделанные в этом документе попытки выделить среди субъектов Федерации регионы-«локомотивы» неизбежно привели к недовольству тех регионов, которые «локомотивами» признаны не были[10]. Поэтому типологии территорий могут использоваться скорее в качестве «внутреннего» документа для региональных администраций, но не официального.

На практике в регионах гораздо чаще используется зонирование территории (по сути – экономическое районирование). Деление территорий субъектов Федерации на зоны (можно сказать и иначе – объединение городских округов и муниципальных районов в группы) обусловлено прежде всего тем, что именно для таких зон (или групп) целесообразно говорить о формировании центров услуг локального значения (когда тот или иной город становится центром услуг для нескольких окружающих его районов), об общих инфраструктурных проблемах муниципальных образований, о специализации зоны (группы) в территориальном разделении труда. Более прозаичной причиной зонирования является сложность определения стратегий развития для нескольких десятков муниципальных образований, входящих в состав регионов, поэтому и идут на их группировку.

Разработка специальной сетки деления территории регионов для целей региональной политики, в том числе для разработки пространственных моделей развития субъектов Федерации, – отнюдь не уникальное российское явление. В большинстве стран сталкиваются с проблемой несовершенства административно-территориального деления, точнее, его несоответствия реальным социально-экономическим районам, поэтому для целей региональной политики стали проводить особое деление страны.

[10] Скорее всего, подобная неудачная типология регионов внесла свою лепту в то, что названный документ так и не был утвержден в виде нормативно-правового акта, т.е. не получил официального статуса.

В качестве примера можно привести уже упоминавшуюся Германию, которая имеет богатый опыт проведения региональной политики. Так, в этой стране существуют две специальные сетки районов – регионы рынков труда и регионы организации территории. Организацией территории в Германии называют комплексное территориальное планирование и обеспечение целенаправленного воздействия с его помощью на создание условий нормальной хозяйственной деятельности и жизни населения территорий и часто рассматривают его как научно-информационную основу региональной политики. Регионы рынков труда выделяются Федеральным ведомством по труду на основе учета маятниковых трудовых миграций. При выделении регионов организации территории во внимание принимаются также такие факторы, как наличие крупного (или среднего с частичными функциями крупного) экономического центра с хорошими транспортными связями с остальной территорией региона; хозяйственное, социальное, природное единство; исторические традиции административно-территориального деления; площадь территории и численность населения (регионы не должны сильно различаться по размерам). Границы регионов организации территории длительное время стабильны, что позволяет использовать их сетку для социально-экономического мониторинга. В настоящее время в западных землях насчитывается 74, а в восточных землях 23 региона организации территории. Причем и в старых, и в новых землях средняя численность населения регионов организации территории составляла около 800 тыс. человек[11]. Границы регионов рынков труда регулярно пересматриваются – направления и масштабы трудовых поездок изменяются со временем. Пересмотр границ делает регионы рынков труда непригодными для целей мониторинга, но удобными (в силу того, что они отражают текущее состояние) для выделения нуждающихся в финансовой поддержке территорий. В западных землях в разные годы выделялось по 160–180 регионов, в восточных землях подобные регионы в начале 1990-х гг. выделены не были[12].

Возвращаясь к опыту российских регионов по зонированию своей территории, можно в качестве примера привести опять-таки Самарскую область. Если на стадии подготовки стратегии социально-экономического развития области (на период до 2020 г.) проводилась типология муници-

[11] Abgrenzung von Analyseregionen (Raumordnungsgionen) für die neuen Bundesländer // Praxis Geographie. 1991. № 11; Raumordnungsbericht 2000 / Bundesamt für Bauwesen und Raumordning. Bonn, 2000.

[12] *Eckey H.-F., Klemmer P.* Neuabgrenzung von Arbeitsmarktregionen für die Zwecke der regionalen Wirtschaftspolitik // Informationen zur Raumentwicklung. 1991, Heft 9/10.

пальных образований, то в самой стратегии проведено зонирование территории. Так, выделена двухъядерная Самарско-Тольяттинская агломерация, включающая в себя помимо Самары и Тольятти (двух ядер) четыре района, а также семь так называемых субрегионов – Сызранский, Юго-Западный (куда входят Новокуйбышевск и Чапаевск), Южный, Нефтегорский, Отрадненский, Похвистневский и Сергиевский. Двумя стратегическими задачами территориально-пространственного развития Самарской области в стратегии названы:

усиление связанности территорий Самарско-Тольяттинской агломерации на основе активного использования конкурентных преимуществ двухядерной кольцевой структуры агломерации, обеспечение диффузии инноваций на периферийные территории;

обеспечение дальнейшего развития субрегионов (территориальных кластеров), создание условий для комплексного, пропорционального стратегического развития полупериферийных и периферийных территорий, развития человеческого потенциала (независимо от места проживания), обустройство физического пространства необходимой транспортной и инженерной инфраструктурой, обеспечение становления приграничных ареалов экономической активности.

В Сахалинской области при разработке стратегии развития региона на период до 2020 г. территория была разделена на четыре района, выделенных на основе сложившейся в них социально-экономической ситуации, будущей специализации и ряда других показателей. Дальнейшее развитие Южного района было увязано с выполнением функции «ворот» Сахалинской области, что включает, в первую очередь, обеспечение экспортно-импортных операций соответствующей развитой инфраструктурой, а также наличие «экспортных» отраслей. Экономика Северного района Сахалинской области будет связана, прежде всего, с добычей нефти и газа, а также обслуживающей их инфраструктурой и строительным комплексом. Центральный район будет специализироваться на угольной промышленности и АПК, импульс дальнейшего развития району придаст реализация проектов по созданию транспортного коридора с севера на юг, что обеспечит району выгоды транзитных территорий. В Курильском районе объективные предпосылки существуют как для развития рыбной отрасли, так и для туристического комплекса.

В Нижегородской области, в рамках подготовки стратегии развития региона (также до 2020 г.), использовали сочетание зонирования и типологии. На территории области были выделено четыре зоны, объединяю-

щие районы со схожей текущей структурой экономики и благоприятными условиями для развития определенных секторов: лесопромышленная, промышленная и научно-образовательная, инновационная и агропромышленная. Правда, промышленная и научно-образовательная зона состояла из трех территориально обособленных частей (т.е. по сути это три зоны одного типа). Кроме того, в рамках зон были выделены районы с особыми условиями: в лесопромышленной зоне – три района с условиями для развития судостроения, в инновационной – Арзамасский район с условиями для развития автомобилестроения, а в агропромышленной – два района с условиями для развития фармацевтической и радиоэлектронной промышленности соответственно. Как и в Сахалинской области, для каждой из зон были определены отраслевые приоритеты ее развития.

Количество выделяемых в границах субъекта Федерации зон зависит, естественно, от размеров регионов и степени пространственной неоднородности территорий. Например, в стратегии развития Томской области выделены всего две зоны – Южная, включая Томск, Северск и Томский район, названная также мегаполисом «Центр знаний и инноваций» (основу экономики которого составляют развитый научно-образовательный комплекс, высокотехнологичные и быстрорастущие компании, обеспечивающие производство продукции и услуг с высокой добавленной стоимостью, финансовый сектор и фирмы, оказывающие услуги для бизнеса) и зона Севера – ресурсная база или «Источник сырья» (где развита добыча нефти, газа, лесных ресурсов, руд и других полезных ископаемых).

Все приведенные выше примеры зонирования территории – это примеры группировки муниципальных образований исключительно для лучшего понимания происходящих в регионе процессов и для разработки стратегических направлений развития муниципальных образований. Но в России есть пример и совершенного иного использования зонирования – это пример Свердловской области, где пошли гораздо дальше и создали управленческие округа. Эти управленческие округа были созданы еще в 1996 г. по инициативе губернатора области Эдуарда Росселя (федеральные власти против подобного решения не возражали). По сути свердловские управленческие округа близки к федеральным округам, хотя появились раньше них. В соответствии с областным законом управленческие округа организуют исполнение на местах федерального и областного законодательства, обеспечивают соблюдение прав и свобод человека и гражданина, реализацию текущих и перспективных государственных программ развития, проводят государственную политику в здравоохранении, социальной

защите, образовании, науке и культуре и т.д. (в дальнейшем эти положения были повторены в президентских указах о федеральных округах). По аналогии с президентскими полпредами управляющие округами в Свердловской области назначаются губернатором и подотчетны первому лицу в области. Управляющие округами являются членами правительства Свердловской области, а администрации управленческих округов имеют статус территориальных органов исполнительной власти Свердловской области.

В соответствии с законом Свердловской области об управленческих округах каждый управленческий округ в регионе учреждался путем принятия Законодательным собранием отдельного областного закона. В 1996 г. были созданы пять управленческих округов – Горнозаводский (с центром в Нижнем Тагиле), Восточный (с центром в Ирбите), Северный (с центром в Краснотурьинске), Западный (с центром в Первоуральске) и Южный (с центром в Каменск-Уральском). По шестому округу – Центральному, куда должны были войти Екатеринбург и его ближайшие окрестности, Законодательное собрание решение вынести не смогло. Его принятию противились сторонники мэра Екатеринбурга, который к тому времени уже перешел в открытую оппозицию к Эдуарду Росселю и усмотрел в предложении учредить Центральный управленческий округ попытку ограничить его полномочия как главы местного самоуправления. Тем не менее вопрос о создании Центрального управленческого округа в области регулярно поднимается, в конце 2006 г. вновь прозвучало заявление о том, что руководство региона планирует в 2007 г. внести на рассмотрение Областной думы закон о создании шестого управленческого округа.

Таким образом, в отличие от других субъектов Федерации, в Свердловской области зонирование территории было связано в первую очередь с решением вопросом управления в регионе[13].

ИНСТРУМЕНТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ

Инструментарий региональной политики в субъектах Федерации (политики региональных органов власти по стимулированию экономического развития муниципальных образований) в определенной степени копирует инструментарий федеральных властей со всеми его особенностями. Так, основным инструментом инвестиционной политики являются целевые

[13] Комментировать эффективность создания управленческих округов в Свердловской области мы не беремся, поскольку не знаем ситуацию «изнутри». Для нас интересен сам по себе факт создания такого рода структуры.

программы, практикуется, например, создание особых экономических зон. Вместе с тем, по крайней мере до недавнего времени, инструментарий региональной политики в субъектах Федерации отличало гораздо большее разнообразие по сравнению с инструментарием федерального уровня. В регионах довольно широко используются налоговые льготы, практикуется так называемое субсидирование процентных ставок по кредитам (точнее, возмещение части расходов по уплате процентов по привлеченным кредитам или займам), тогда как федеральные власти этот довольно эффективный способ поддержки инвесторов практически не используют. Лишь в последнее время ситуация стала немного меняться в связи с тем, что на федеральном уровне стало появляться довольно большое число новых инструментов инвестиционной политики.

Региональные целевые программы по форме, сути, проблемам во многом схожи с федеральными целевыми программами, поэтому особо комментировать этот инструмент региональной политики не имеет смысла. Как и на федеральном уровне, большая часть региональных целевых программ является отраслевыми, однако встречаются и программы развития отдельных муниципальных образований. Например, в Самарской области в 2000-е гг. действовали три таких программы: «Социально-экономическое развитие и экологическая реабилитация г. Чапаевска Самарской области» (утвержденная в 2003 г.), «Экологическое оздоровление территории и населения города Новокуйбышевска Самарской области на 2001–2005 гг.», «Социально-экономическое оздоровление города Октябрьска Самарской области на 2003–2008 гг.».

Наиболее распространенными налоговыми льготами для поддержки инвесторов, устанавливаемыми большинством регионов, являются в настоящее время снижение ставки налога на прибыль в части зачисляемой в региональные бюджеты с 17,5 до 13,5%, освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога. Прежде возможности по предоставлению налоговых льгот региональными властями были почти безграничными, однако введение в действие первой части Налогового кодекса РФ лишило российские регионы права предоставления налоговых льгот инвесторам, которым они обладали до 1 января 1999 г. (предоставления льгот по федеральным налогам в части, зачисляемой в региональные бюджеты). Принятие главы «Налог на прибыль» второй части Налогового кодекса РФ сократило возможности региональных органов власти по установлению льгот по региональной части налога на прибыль (если прежде могло быть полное освобождение от уплаты налога на прибыль в регио-

нальный бюджет, то теперь региональная ставка налога на прибыль может быть снижена только на указанные 4%).

На снижение возможностей по предоставлению налоговых льгот региональные власти отреагировали введением государственной поддержки инвестиций в форме *субсидирования части процентной ставки по банковским кредитам*, привлекаемым предприятиями на инвестиционные проекты, которые к настоящему времени стали одним из наиболее распространенных инструментов стимулирования инвестиционной активности в регионах. Считается, что субсидирование процентных ставок по банковским кредитам как инструмент инвестиционной политики имеет целый ряд достоинств. Субсидирование процентных ставок, в отличие от налоговых льгот, не носит временного характера (как известно, по истечении срока действия налоговых льгот в ряде случаев предприятия закрываются). При субсидировании процентных ставок невелика вероятность поддержки неэффективных проектов, поскольку кредиты выдает коммерческий банк, который заинтересован в возврате кредита и проводит свою оценку бизнес-планов. Субсидирование процентных ставок является дополнительным стимулом для банков выдавать кредиты, поскольку для банка поддержка инвестиционного проекта со стороны региональной администрации – это дополнительная гарантия возврата кредита (поскольку региональная администрация наверняка будет содействовать, а не противиться реализации инвестиционного проекта).

Налоговые льготы и инвестиционные субсидии могут применяться в регионах как инструмент инвестиционной политики (и действовать в таком случае на всей территории субъекта Федерации), а могут предоставляться только в проблемных муниципальных образованиях – в качестве инструмента именно региональной политики. Последнее практиковалось, например, в Самарской области, где в законе «Об областном бюджете на 2004 года» появилась норма, в соответствии с которой ставка налога на прибыль снижалась для предприятий и организаций, зарегистрированных и осуществляющих хозяйственную деятельность на территории Чапаевска, стоимость налогооблагаемого имущества которых превышала 1,5 млн руб. При этом предприятия и организации должны были направлять высвободившиеся от предоставленной льготы средства на капитальные вложения и приобретение основных средств (при полном использовании сумм начисленной амортизации). В дальнейшем эта норма была распространена также на Похвистнево и Октябрьск.

Еще одним инструментом региональной политики является создание локальных (региональных) *свободных* или *особых экономических зон*. Пер-

вая волна интереса к этому инструменту региональной политики была примерно в середине 1990-х гг., когда регионы, как уже говорилось, имели широкие возможности по введению налоговых льгот. Известно, что локальные СЭЗ были созданы, к примеру, в Бурятии, Кабардино-Балкарии, Алтайском и Приморском краях, Волгоградской, Вологодской, Калининградской, Калужской, Нижегородской, Новгородской, Саратовской, Ульяновской, Ярославской областях.

Новая волна интереса к особым экономическим зонам[14] в регионах появилась после проведения конкурса заявок субъектов Федерации на право создания федеральных особых экономических зон. Как известно, число заявок от субъектов Федерации значительно превысило количество создаваемых федеральными решениями ОЭЗ. При этом позиция целого ряда субъектов Федерации на собственное поражение в конкурсах на право создания ОЭЗ (всех видов) оказалась довольно конструктивной. Уже появился целый ряд сообщений о том, что региональные власти готовы создавать собственные ОЭЗ и, соответственно, развивать их собственными силами.

Одним из подобных примеров является Вологодская область, где принято решение о создании ОЭЗ в Шексне. Заявка по Шексне участвовала в первом федеральном конкурсе на создание ОЭЗ промышленно-производственного типа (осенью 2005 г.), но заняла лишь третье место (победителей было объявлено всего двое – Липецкая область и Татарстан). Однако, как говорилось в СМИ, по мнению многих специалистов, документы, представленные вологодскими специалистами, были лучшими[15]. И сейчас власти Вологодской области говорят о том, что их зона может оказаться даже успешнее зон-победителей федерального конкурса. В любом случае уже в 2006 г. в Шекснинской зоне начали строиться дороги, проводиться электроэнергия, газ, финские инвесторы начали строить первый завод, в 2007 г. должно начаться строительство еще по меньшей мере пяти предприятий. Планируется, что создание промышленной зоны в посёлке Шексна создаст как минимум 10 тыс. дополнительных рабочих мест.

В Ленинградской области рассматриваются возможности создания промышленных экономических зон за счет средств бюджета области. По словам губернатора области Валерия Сердюкова, если региону не удастся выиграть федеральные конкурсы на строительство ОЭЗ, то региональные

[14] По сути разницы между свободными и особыми экономическими зонами нет. В 1990-е гг. более популярным было название *свободные экономические зоны*. После принятия Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» более употребительным термином стал *особые экономические зоны*.

[15] http://www.regnum.ru/news/731700.html

власти будут создавать их сами. Сердюков заявил, что государство возьмет на себя не только обустройство инфраструктуры, но и строительство самих производственных площадок. Инвесторам планируется предоставлять ряд льгот при производстве[16]. В Ивановской области пока не говорят о региональной туристической зоне в Плесе, который проиграл в конкурсе (кстати, заявки Ивановской и Калужской областей были признаны худшими), но говорят о том, что будут вкладывать средства в развитие Плеса[17].

Таким образом, даже участие, а не только победа в конкурсе на создание ОЭЗ оказалось позитивным моментом для субъектов Федерации, поскольку заставило региональные власти задуматься о направлениях развития отдельных территорий и тем самым толкает их и на создание условий для развития этих территорий.

Пожалуй, дальше всех в создание региональных ОЭЗ продвинулись в Липецкой области (этот регион стал одним из двух победителей в федеральном конкурсе на право создание промышленно-производственных зон). Летом 2006 г. в области был принят закон «Об особых экономических зонах регионального уровня», которым предусмотрено четыре типа ОЭЗ: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и агропромышленные (первые три типа предусмотрены и в федеральном законе об ОЭЗ, а вот агропромышленные ОЭЗ – это новация липецких властей). Участникам ОЭЗ предоставляется государственная поддержка инвестиционной деятельности (причем региональные власти, как обычно, щедрее федеральных): освобождение от налога на имущества и транспортного налога на 5 лет, снижение на 4% ставки налога на прибыль, полученной от реализации инвестиционного проекта на территории ОЭЗ также в течение 5 лет. Инвесторам также полагаются субсидирование процентной ставки по кредитам, привлеченным для реализации своих проектов на территории ОЭЗ, и льготы по арендной плате за землю.

В соответствии с названным законом в Липецкой области уже приняты решения о создании промышленно-производственных зон в Тербунском и Чаплыгинском районах, туристско-рекреационных зон «Елец» и «Задонщина», агропромышленной зоны в Лев-Толстовском районе.

Как и на федеральном уровне, в регионах встречаются примеры комплексной поддержки определенных типов муниципальных образований. В Ростовской области это шахтерские города. В 2004 г. в этом регионе был принят областной закон «О приоритетном развитии шахтерских терри-

[16] http://www.regnum.ru/news/738601.html
[17] http://www.regnum.ru/news/728780.html

торий Ростовской области». Для предпринимателей в шахтерских городах предусматриваются налоговые льготы, возмещение части расходов по уплате процентов по привлеченным кредитам или займам на пополнение оборотных средств, уменьшение размеров арендной платы, предполагаются также бюджетные инвестиции.

В России уже накоплен определенный опыт как федерального регулирования социально-экономического развития муниципальных образований, так и проведения региональной политики «внутри» субъектов Федерации. Представляется, что в федеральной политике города и районы, по крайней мере в ближайшем будущем, вряд ли станут основным объектом региональной политики, пока эта тема в федеральных органах власти специально даже не обсуждается. Вместе с тем вполне вероятно усиление территориальной адресности федеральной поддержки социально-экономического развития. А вот в субъектах Федерации реагирование на проблемы дифференциации муниципальных образований по уровню социально-экономического развития, поиск территориально четко определенных точек роста неизбежны, поэтому значение если не региональной политики, то региональных аспектов социально-экономической политики будет, скорее всего, увеличиваться.

А.М. Дерябин

ФОРМИРОВАНИЕ САМОРАЗВИВАЮЩЕЙСЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В целях повышения эффективности государственного управления, развития политической системы, гражданского общества и личности осуществление реформы местного самоуправления необходимо рассматривать как реализацию конституционного права граждан на объединение на основе самоорганизации жителей.

Идеологический базис реформирования составляет трансформация психологии индивидуализма и иждивенчества в идеологию социальной ответственности, социального партнерства граждан и их территориальных объединений.

Стратегическое целеполагание деятельности органов власти заключается в создании условий перехода к устойчивому развитию муниципальных образований.

Поселения XXI в. должны развиваться при непосредственном участии населения и поддержке государства, что позволит создать самоорганизующуюся, экономически эффективную систему современной цивилизации в муниципальных образованиях.

В условиях системного кризиса только институты местного самоуправления способны комплексно решать большинство накопившихся социально-экономических проблем, объединяя возможности власти, бизнеса и населения.

Существующая в Тамбовской области с 1995 г. двухуровневая система муниципальных образований, а также комплексный подход к реализации переходных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволили органам местного самоуправления области с 1 января 2006 г. в полном объеме приступить к реализации собственных полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий.

Законами области установлены границы и определены места нахождения представительных органов местного самоуправления и наделены статусом 352 муниципальных образования. В том числе наделены статусом городского округа – семь, муниципального района – 23, городского поселения – 13, сельского поселения – 309 муниципальных образований.

К 1 января 2006 г. завершена работа по регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных образований в органах юстиции.

В установленные сроки была проведена работа по разграничению полномочий органов местного самоуправления между муниципальными районами и поселениями, формированию имущественного комплекса и созданию систем жизнеобеспечения населения.

В соответствии с требованиями Федерального закона были созданы и приступили к реализации полномочий исполнительные органы местного самоуправления – администрации городских и сельских поселений.

В марте 2006 г. на съезде муниципальных образований принято решение об учреждении ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области».

Вместе с тем при выполнении органами местного самоуправления полномочий, установленных для них федеральным законодательством, есть *несколько основных проблем, эффективное решение которых должно обеспечить возможность исполнять их полно и качественно.*

Во-первых, в целях реализации государственной и региональной политики в части развития местного самоуправления предстоит:

модернизировать систему взаимодействия исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления на основе принципов субсидиарности и комплиментарности (взаимодополнения), развития партнерства между государством, муниципалитетами, бизнес-структурами и населением;

оптимизировать межмуниципальное сотрудничество в сфере экономического развития в рамках согласованных стратегических приоритетов межмуниципального развития;

создать стимулы для внедрения инструментов стратегического планирования, эффективного выполнения законодательных решений по разграничению полномочий между уровнями местного самоуправления.

Во-вторых, при формировании социально и экономически организованного, ответственного территориального сообщества, базирующегося на интегрированном решении комплексных проблем и широком вовлечении населения в процесс принятия решений, предстоит решать вопросы по разработке и реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований, способствующих решению таких проблем, как:

развитие политических механизмов регулирования общественных отношений на основе повышения самоидентификации населения с территорией проживания, обретения чувства малой родины;

стимулирование местных стратегических инициатив, направленных на социально-экономическое развитие, создание стимулов для реализации проектов по развитию социальной инфраструктуры и содействие местным властям в реализации таких проектов;

совершенствование системы муниципального мониторинга социально-экономических показателей, хода социально-экономических реформ, осуществления инвестиционных проектов, выработки системы сбора и распространения лучшей практики проведения реформ на региональном и местном уровнях;

создание условий для развития социальной, коммуникационной и коммунальной сфер в сельской местности на основе кооперации и частно-государственного партнерства как важнейшего направления деятельности органов местного самоуправления по обеспечению комфортности проживания в сельской местности.

Развитие частно-государственного партнерства – передача части государственных функций компаниям частного сектора – ведет «к вытеснению из забюрокраченной и неэффективной сферы нерыночных элементов».

Разделение обязанностей между муниципалитетами и частным капиталом в области варьируется от исполнения негосударственными компаниями функций подрядчика в организации водоснабжения населения, предоставления медицинских услуг, обеспечения услугами общественного питания, торговли, бытового обслуживания, связи до полной передачи отдельных видов деятельности газо-, тепло-, энергоснабжения, организации транспортного обслуживания населения в частные руки. При этом часть рисков переложена на компании частного сектора одновременно с использованием опыта и возможностей бизнес-структур. Дополнительным преимуществом такого партнерства для области стало сокращение потребностей в бюджетном финансировании проектов.

В сельской местности развитие частно-государственного партнерства должно стать эффективным инструментом развития современной инфраструктуры – поселений XXI в.

Федеральным законодательством внесены существенные и необходимые изменения в части отнесения к предметам ведения органов местного самоуправления вопросов по созданию условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, создания условий для развития малого предпринимательства.

Формирование залоговых фондов в муниципальных образованиях области способствует росту объема предоставляемых населению кредитов на развитие личного подворья, строительство жилья для молодежи, специалистов сельскохозяйственного производства.

Содействие населению в приобретении молодняка скота и птицы, ветеринарном обслуживании, в организации сбыта и переработки сельскохозяйственной продукции сегодня стали для органов местного самоуправления приоритетными задачами по росту уровня благосостояния граждан и как следствие увеличению доли собственных доходов в бюджете поселений на решение вопросов местного значения.

На основе положений заключаемых населением договоров аренды земельных паев с хозяйствующими субъектами по инициативе органов местного самоуправления в ряде поселений решаются вопросы благоустройства населенных пунктов, содержания и эксплуатации систем жизнеобеспечения.

В целом успех реформы будет зависеть от того, насколько глубоко произойдут изменения в осознании гражданами своих возможностей по самостоятельному и под свою ответственность осуществлению собствен-

ных инициатив по вопросам местного значения. Исходя из необходимости финансирования тех или иных вопросов только общественная самоорганизация граждан сможет избавиться от теневой оплаты труда у фермеров и в коллективных хозяйствах, сокрытия или неуплаты налогов на доходы и имущество физических лиц, увеличив тем самым долю собственных доходов в бюджете поселений.

Сегодня в области уже есть целый ряд потребительских кооперативов, где на условиях взаимного кредитования развиваются крестьянско-фермерские хозяйства и личное подворье. Взаимовыгодное сотрудничество по продвижению товаров от сельхозтоваропроизводителя на рынок и техники, ГСМ, удобрений, товаров повседневного спроса в поселения в достаточной степени отражается на росте благосостояния граждан, увеличении доходных источников на территории муниципального образования.

Вместе с тем мнение, что общественное развитие в первую очередь зависит от состояния экономики, в последнее время все чаще корректируется примерами из повседневной жизни. Эффективность экономики, качество управления, характер и содержание социальных коммуникаций, уровень развития человеческого потенциала находятся в сложной взаимозависимости. Особенно ярко это проявляется на уровне местного самоуправления, где данная взаимозависимость наиболее очевидна и сказывается на эффективности данного института публичной власти в целом. Это, в свою очередь, требует от органов муниципального управления повышенной ответственности за принимаемые решения.

В связи с этим должно быть не только определено, в каком объеме и какого качества услуги образования, здравоохранения и социальной политики могут быть гарантированы государством в результате проводимой им политики межбюджетных отношений, но и должны быть закреплены законодательно более жесткие квалификационные требования к должностным лицам, замещающим выборные должности.

На уровне местного самоуправления за пределами кольцевых автомагистралей в условиях изменения избирательного законодательства и низкого уровня информирования населения о деятельности органов государственной власти, а тем более местного самоуправления, складываются условия, при которых для проведения демократических всенародных выборов достаточно прихода к урнам для голосования членов одной семьи.

Даже в то время, когда каждая кухарка могла постоять у штурвала власти, пусть даже местного – сельского уровня, приоритетное значение отводилось работе по формированию и обучению кадрового резерва. При

этом на первом уровне отбора стояли именно общественные и партийные организации.

Процесс создания в 2007 г. общественных советов в муниципальных образованиях Тамбовской области является логическим продолжением работы по реализации закона «Об Общественной палате Тамбовской области». Совет Общественной палаты разработал проект типового положения об общественном совете муниципального образования. Данный проект был направлен для обсуждения в районные и городские администрации. Органами местного самоуправления приняты соответствующие нормативно-правовые акты (постановления), определяющие статус, полномочия, структуру и порядок организации работы общественных советов.

Важность изучения общественного мнения и приоритетов населения связана еще и с тем, что ресурсы муниципальных образований, как правило, ограничены, а население всегда ожидает получить необходимые ему услуги в достаточном количестве и соответствующего качества. Роль общественных советов состоит в том, чтобы обеспечить и поддержать сбалансированность этих факторов в реальной жизни и определить оптимальное соотношение набора услуг, их количества, качества и стоимости.

В общей сложности членами общественных советов уже стали почти 370 жителей области (численность советов колеблется в пределах от девяти до 30 человек). В состав советов вошли представители областной общественной палаты, региональных и местных общественных объединений, некоммерческих организаций, профсоюзов, учителя, врачи, социальные работники, работники учреждений культуры, руководители учреждений и организаций различных форм собственности, журналисты, служащие, главы фермерских хозяйств, предприниматели, священнослужители, работники правоохранительных органов, представители, но в первую очередь руководители органов территориального общественного самоуправления.

Сегодня остается практически не реализованным потенциал территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления должны выражать интересы населения, проживающего на соответствующей территории, обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан, осуществлять гражданский контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Именно на этом уровне сегодня без определения стратегических перспектив, в условиях недофинансирования органов местного самоуправления, отсутствия квалифицированных муниципальных служащих и необходимой материально-технической базы решаются вопросы экс-

плуатации систем жизнеобеспечения населения, содержания поселенческих автодорог, обеспечения общественным питанием, предприятиями торговли, бытового обслуживания, условиями массового отдыха жителей, сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, благоустройства, озеленения территории и содержания мест захоронения в большей своей части за счет средств граждан.

В сложившейся ситуации, принимая во внимание различный уровень как экономического, так и социального развития муниципальных образований, вопросы эффективного распределения и использования финансовых ресурсов, в первую очередь направляемых на социальные цели, имеют особое значение. Система социального заказа, взаимодействие органов местного самоуправления и субъектов ТОС в определенной мере могут способствовать более эффективному использованию бюджетных средств.

Органы территориального общественного самоуправления как субъекты местного самоуправления, максимально приближенные к населению, знающие о проблемах развития соответствующей части территории муниципального образования, способны и должны определять приоритетную область финансирования, а органы местного самоуправления, реализуя свои полномочия, используют муниципальные средства и решают указанную проблему – выполняют муниципальный заказ.

В более развитых, экономически устойчивых поселениях органам местного самоуправления целесообразно делегировать часть собственных полномочий органу территориального общественного самоуправления вместе с финансовыми средствами для их реализации.

Если мы ведем речь о развитии самоуправления, то следует, видимо, задуматься и об исключении практики двойных стандартов: финансирования полномочий ОМСУ – обязательного для отдельных государственных полномочий и по остаточному принципу – для решения вопросов местного значения. Необходимо исключить дискриминацию отдельных поселений, распределяя субвенции и дотации из региональных бюджетов по определенным бюджетами стандартам, а не путем делегирования данных полномочий муниципальным районам.

Лишь на основе развития территориального общественного самоуправления возможны оптимизация структуры органов местного самоуправления и сокращение количества муниципальных образований с численностью населения, не превышающей 1000 человек, и ничтожной собственной доходной базой.

Не менее важна функция по осуществлению гражданского контроля за деятельностью органов местного самоуправления по утверждению программ социально-экономического развития, реализации полномочий по решению вопросов местного значения, формированию бюджета, эффективному использованию муниципальной собственности.

В этой связи именно территориальное общественное самоуправление должно стать механизмом практической коррекции или, точнее, практической настройки правоприменения положений законодательства в сфере местного самоуправления и смежных областей, причем механизмом, встроенным внутрь системы местного самоуправления.

Принимаемые на федеральном уровне изменения в законодательные акты, регулирующие основные принципы организации местного самоуправления, внесли значительные коррективы в первоначальную редакцию закона. На сегодняшний день, наверное, не меньшее количество поправок рассматривается в стенах Государственной думы. Большинство принимаемых (либо отклоняемых) законопроектов касаются сферы разграничения полномочий, исключения дублирования функций и определения сферы ответственности государственной и муниципальной властей, а если в целом, то полномочий и предметов ведения органов местного самоуправления. И это закономерный процесс в рамках реализации концепции административной реформы. Вместе с тем ни одним законодательным актом не могут быть предусмотрены рост политической активности граждан, активизации их участия в реализации предоставленного Законом № 131-ФЗ права внесения нормотворческой инициативы, организации публичных слушаний и проведения их.

Сегодня приоритетным направлением должно стать развитие правовой культуры граждан, повышение их информированности о деятельности органов всех ветвей власти и в первую очередь муниципальных. В практику работы, возможно, даже на федеральном уровне, должны быть введены периодические, публичные отчеты выборных должностных лиц о своей деятельности, в том числе о результатах работы по рассмотрению обращений граждан, должна быть упрощена процедура их отзыва в случае утраты доверия населения.

Конечным результатом работы в данном направлении должен стать рост политической активности конкретного человека, принимающего на себя бремя ответственности за формирование саморазвивающейся системы местного самоуправления.

Н.В. Зубаревич

МУНИЦИПАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ «В БОГАТСТВЕ»

Существует расхожее мнение, что российские муниципалитеты бедны и только поэтому становятся все менее самостоятельными, что в России очень мало экономически сильных муниципалитетов и поэтому региональные власти должны концентрировать ресурсы и перераспределять их для выравнивания развития. Вот когда будет много богатых городов и районов, тогда и появится полноценное местное самоуправление.

Этот тезис можно проверить, поскольку требуемые экономические условия в России уже существуют. Ханты-Мансийский автономный округ (ХМАО) – самый богатый регион России, не считая столицы. В 2001–2004 гг. он имел второй по величине бюджет среди субъектов РФ и в 3–4 раза опережал среднероссийский показатель душевой бюджетной обеспеченности, даже с корректировкой на высокую стоимость жизни. В округе не один, а целая группа экономически сильных нефтедобывающих муниципалитетов, имеющих собственные ресурсы развития.

Помимо высоких доходов, нефтяные города унаследовали высокую степень автономии. Советское освоение главной нефтяной кладовой страны способствовало автаркии отдельных поселений и слабой их связанности между собой, каждое НГДУ (добывающее управление) имело свою локальную зону деятельности. В переходный период советский «феодализм» ресурсного освоения был усугублен особенностями приватизации: один город – одна крупная компания. В результате каждый из полутора десятков городов – нефтедобывающих центров – стремился к автономии и максимальной концентрации доходов.

На богатые муниципалитеты меньше «давили» и общеокружные социальные обязательства. Неравенство в ХМАО проявляется в отставании западной его периферии от более благополучного нефтедобывающего Приобья. Западная периферия обширна, но слабо заселена, поэтому доля населения, живущего в слаборазвитых районах, невелика.

Еще одна особенность, способствующая автономии городов, – отсутствие доминирующего центра. Совсем недавно половина городов была крупнее региональной столицы и имела более развитую социальную инфраструктуру. Только в 1990-е гг. власти ХМАО фактически с нуля начали создавать полноценный региональный центр, видоизменяя каркас пространственного развития. Однако Ханты-Мансийск (63 тыс. жителей) все еще мал по сравнению с Сургутом (292 тыс.), Нижневартовском (240 тыс.) и Нефтеюганском (111 тыс.).

Богатство округа и унаследованные особенности пространственной структуры в виде полутора десятков экономически сильных и достаточно автономных городов, казалось бы, это залог более успешного развития муниципального самоуправления. Но эти условия существуют не в безвоздушном пространстве, а в стране с уже сформировавшимися институтами (или с их недоразвитостью, например институт гражданского общества). Кроме того, богатство округа не «рукодельное», а сырьевое, и бюджет формируется не множеством налогоплательщиков, заинтересованных в развитии среды своего обитания, а крупными нефтедобывающими компаниями, контролирующими свои города и районы.

Что получилось при таких «вводных» условиях? Оказалось, что даже для богатых регионов и муниципалитетов институты важнее ресурсов. В ХМАО доминирует общий для страны вектор централизации и перераспределения. С помощью финансовых и социально-экономических индикаторов, отражающих состояние муниципальных бюджетов и рынков труда, уровня доходов населения и развитости социальных услуг попробуем оценить тенденции развития муниципалитетов округа. Какие «вести из богатого муниципального будущего» посылает стране Югра?

1. УТРАТА ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Региональные власти всюду стремятся максимально изымать финансовые ресурсы более развитых городов и перераспределять их в пользу обширной и слабой периферии, так как в большинстве регионов крайне мало муниципалитетов-доноров – столица и в лучшем случае один-два города экспортной экономики. Только в ХМАО 3/4 муниципалитетов – нефтяные города и районы, все они очевидные доноры. Но каждый из них столкнулся с серьезными проблемами. Крупные компании занижали налогооблагаемую базу с помощью трансфертного ценообразования, большая часть налогов поступала в головную структуру компании или в офшор, а муниципалитету оставалось немного; переносили юридические адреса подразделений из города в прилегающий район и обратно, если не ладили с главой муниципалитета, или для получения налоговых преимуществ… Город или район, зависящий от одной крупной компании, не мог противостоять такой политике крупного бизнеса. Российские институциональные условия, даже при нефтяном изобилии, оказались экономической «миной» для местного самоуправления. Бессмысленно винить бизнес – он живет в глобальной экономике и оптимизирует издержки в рамках существующих в стране законов. Главные пробле-

мы в том, что для любого муниципалитета опора на единственный крупный источник дохода чревата нестабильностью, а его руководители всегда могут списать собственные управленческие грехи на основного налогоплательщика, что и происходило регулярно в городах ХМАО в 1990-е гг.

Отсутствие формальных институтов всегда компенсируется неформальными. Для контроля за компаниями, а заодно и муниципалитетами в ход пошла «тяжелая артиллерия» административного ресурса более сильных региональных властей. В округе была выстроена система централизации налоговых доходов и масштабного межбюджетного перераспределения. В 2003–2005 гг. на региональный уровень приходилось 69–72% доходов консолидированного бюджета округа, а муниципалитетам оставалось менее трети. Значительная часть изъятых у муниципалитетов бюджетных доходов возвращалась к ним через систему трансфертов, на эти цели в 2004 г. шло 44% всех расходов регионального бюджета. Доля перечислений из вышестоящих бюджетов в среднем достигает 45% доходов муниципалитетов, это высокий уровень дотационности. Самостоятельность муниципалитетов резко снизилась, но доходы их бюджетов остались очень весомыми: например, бюджет города Сургута, в котором живет менее 300 тыс. человек, в 2003–2004 гг. был сопоставим с бюджетом некоторых областей Центральной России.

При этом в округе до последнего времени не было формализованной процедуры перераспределения, поэтому принятие регионального бюджета каждый год сопровождалось согласованием (административным торгом) ставок расщепляемых налогов и трансфертов муниципалитетам. Такая политика позволяет региональным властям жестко контролировать «вольницу» муниципалитетов, разделенных между нефтяными компаниями. Но, снижая очевидные риски, вместе с водой выплеснули и ребенка – местное самоуправление, опирающееся на собственные ресурсы.

В результате только в Сургутском и Нижневартовском районах доходы были относительно сбалансированы с расходами, во всех остальных муниципалитетах финансовая помощь из регионального бюджета играла значительную или даже доминирующую роль. Сильно дотационными оказались 2/3 муниципальных образований, в которых расходы в 2 и более раз превышали собственные доходы. Для богатого региона с высоким налоговым потенциалом подобная бюджетная политика не может быть экономически эффективной. Но такая задача и не ставилась, региональные власти с помощью бюджетных механизмов смогли контролировать крупные нефтяные компании, а заодно и муниципалитеты.

Следствием сложившейся политики перераспределения стало почти троекратное неравенство душевых расходов муниципальных бюджетов в 2003–2004 гг. Высокий налоговый потенциал и мощная система перераспределения обеспечили решение нескольких задач.

Первая – строительство общерегиональных инфраструктурных объектов, таких как мост через Обь.

Вторая – подтягивание периферийных районов округа. Более высокие душевые расходы бюджетов периферийных сельских районов связаны с удорожанием жизнеобеспечения слабозаселенных территорий и в общем обоснованны.

Третья – развитие столицы округа. Ханты-Мансийск имел максимальные душевые расходы бюджета среди городов и тратил в 3 раза больше, чем зарабатывал. В остальных городах ХМАО душевые расходы муниципальных бюджетов в 1,3–2 раза ниже, чем в столице.

Среди крупных городов наиболее проблемными оказались Нефтеюганск и Нижневартовск, их низкая бюджетная обеспеченность сохраняется не первый год и объясняется проблемами взаимоотношений с крупными нефтедобывающими компаниями. Например, в 2002 г. на долю Нижневартовска приходилась почти половина дефицита бюджета всех муниципальных образований ХМАО, город тратил на 13% больше, чем имел доходов, залезал в долги.

При анализе межбюджетных отношений нельзя забывать те объективные трудности, с которыми столкнулись власти округа. Препятствием для оптимизации налоговых взаимоотношений с муниципалитетами стали динамичное развитие базовой отрасли и политика нефтяных компаний. Как уже отмечалось, менялись не только объемы добываемой нефти в разных муниципалитетах, но и юридические адреса добывающих предприятий, занижались стоимостные показатели производства. Подтверждением этому служат резкие колебания годовой динамики добычи и промышленного производства по отдельным муниципалитетам, зафиксированные статистикой. Все это приводит к высокой мобильности налоговой базы и затрудняет введение формализованной процедуры расчета бюджетного потенциала муниципалитетов. Как следствие, настройка межбюджетных отношений ведется «вручную».

Созданная система позволила региональным властям выбирать приоритеты территориального развития. В результате механизм бюджетного выравнивания нацелен на поддержку слабых муниципалитетов и на развитие окружного центра за счет ресурсов экономически сильных муниципальных образований. Но какими бы ни были приоритеты, важно то, что

муниципальной автономии на нефтяные деньги не получилось даже при множестве богатых городов и районов.

2. ВЫРАВНИВАЮЩИЙ ВЕКТОР В ДОХОДАХ И ДОСТУПЕ К СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

Высокие денежные доходы населения округа – важнейший фактор территориальной сплоченности, позволяющий жителям чувствовать «особость» на фоне остальных регионов. В середине 2006 г. средняя заработная плата в округе была в 2,5 раза выше среднероссийской (без корректировки на стоимость жизни), а отношение душевых денежных доходов к прожиточному минимуму – в 1,9 раз выше среднего.

Заработки в городах и большинстве районов округа определяются двумя составляющими – политикой крупных нефтяных компаний в сфере оплаты труда занятых работников и политикой региона и муниципалитетов в сфере оплаты труда бюджетников. На первую составляющую местные и региональные власти почти не могут влиять, но вторая полностью в их ведении. Напомним, что 3/4 муниципалитетов ХМАО нефтедобывающие, поэтому между ними сильных контрастов быть не должно. И это действительно так: в округе доминируют муниципалитеты со среднерегиональным уровнем заработной платы (рис. 1), хотя в большинстве регионов России в более чем половине муниципалитетов значительно более низкие заработки населения относительно средних. Перераспределение помогло поднять заработки в отстающих муниципалитетах, однако самые слабые районы с минимальными ресурсами развития (Кондинский и Советский) по-прежнему отстают по заработной плате вдвое, несмотря на масштабное выравнивание.

Различия между городами сглаживаются: крупнейшие города (Сургут, Нижневартовск, Нефтеюганск, в которых живет 45% жителей округа) по заработкам почти не отличаются от менее крупных, а самый экономически сильный из них – Сургут – перестал быть лидером по заработной плате. Это означает, что давний сепаратизм крупных городов, направленный на сохранение своих преимуществ, теряет экономическую почву. Внутрирегиональное неравенство велико только в локальных «полюсах» бедности и богатства, к которым относятся по два-три муниципалитета с небольшой численностью населения, а остальные слабо различаются по уровню оплаты труда.

Региональные доплаты бюджетникам не решают проблемы сильного отставания заработков, типичного для сырьевых регионов: в образовании и здравоохранении они составляют только 33–46% от заработков в промышленности (в среднем по стране – 54–60% в 2004 г.). На муниципальном уров-

не подтверждается общая для России закономерность: чем бедней территория, тем ближе заработки в бюджетной сфере к средним по муниципалитету, и наоборот. Самые слаборазвитые районы не имеют резких межотраслевых различий: заработки занятых в здравоохранении в Кондинском и Советском районах составляют 90–100% от средних, в образовании – 70%. В нефтедобывающих муниципалитетах отставание социальных отраслей от средних заработков максимально. Из городов только окружной центр оказался наиболее выравненным по заработкам в бюджетной сфере (85–95% от средних по городу), так как столица развивается как город с третичной экономикой и доминированием сектора услуг. Выравнивание стало следствием политики властей ХМАО, поддерживающих статусные учреждения социальной сферы, а также следствием более высокой концентрации в столице высокооплачиваемых управленческих кадров отраслей социальной сферы. Таким образом, масштабное перераспределение финансовых ресурсов не позволило сократить отставание заработков бюджетников в сырьевых городах и районах, за исключением привилегированного окружного центра.

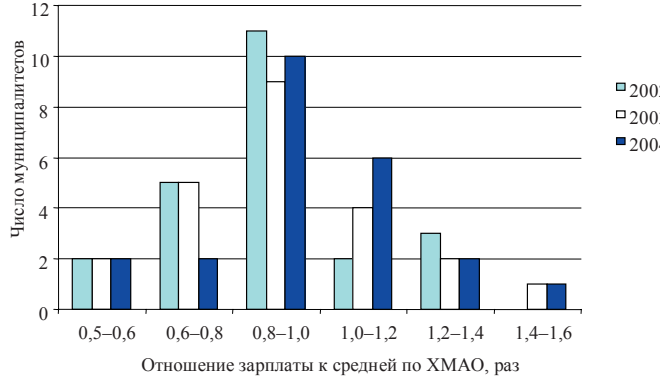


Рис. 1. Распределение муниципалитетов по отношению средней заработной платы к средней по ХМАО

Перераспределительная политика направлена и на поддержку пенсионеров, получающих региональные надбавки во всех муниципалитетах. Однако социальная отдача невелика, так как средний размер пенсии в 7 раз ниже средних заработков по округу. При равных и низких пенсиях их получатели, живущие в городах с наиболее высокими доходами населения (Белоярск, Югорск, Когалым, Сургут), оказываются относительно более обездоленными, чем в слаборазвитых районах.

Перераспределяя финансовые ресурсы, региональная власть фактически взяла на себя решение социальных проблем еще до принятия закона о передаче полномочий по социальной защите на региональный уровень (Закон № 122-ФЗ). Развитая система социальной защиты населения создана в округе в 1990-х гг., и оказываемая населению социальная помощь намного шире, чем в других регионах. Еще в 2003 г. был принят новый Закон ХМАО «Об адресной социальной помощи», который изменил подход к ее оказанию. Хотя категориальный принцип изменился несущественно, сами выплаты переведены из местных бюджетов на региональный уровень. Кроме того, в округе установлена черта бедности в размере 60% прожиточного минимума, до которой доплачивается адресная помощь. Пенсионерам выплачивается адресная помощь, покрывающая дефицит дохода до прожиточного минимума пенсионера. Такое решение можно оценить как важную меру поддержки уязвимой социальной группы – пожилого населения, но в то же время эта мера замедляет выезд пенсионеров из округа и увеличивает социальные расходы бюджета не только округа, но и муниципалитетов.

Адресную помощь в 2004 г. получало 8% населения округа, отнесенного к малоимущему. Оценить ситуацию по муниципалитетам довольно сложно из-за существующей системы учета выплат – несопоставимости более длительных социальных пособий и единовременной помощи. Оценочное сравнение показывает, что в подавляющем большинстве городов и районов система оказания помощи выстроена рационально: охват населения социальными выплатами в наименее развитых и проблемных муниципалитетах выше, а в более развитых, где доля социально уязвимых групп меньше, он невелик. При этом выплаты на одно домохозяйство в таких муниципалитетах нередко выше средних, и это справедливо – бедность в них глубже, и такие домохозяйства требуют бóльшей помощи. Централизация функций социальной защиты населения оказалась весьма эффективной.

Тем не менее не стоит приписывать масштабному перераспределению успехи в межмуниципальном выравнивании заработной платы: это следствие не столько перераспределения, сколько сходства специализации на нефтедобыче. При этом внутримуниципальные различия заработков в разных отраслях экономики остаются высокими. Вполне возможно, что эти проблемы могли быть более успешно решены при более значительной бюджетной самостоятельности нефтедобывающих городов и районов.

3. ОБОСОБЛЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РЫНКОВ ТРУДА

Что лучше для регулирования локальных рынков труда – централизация или более высокая самостоятельность муниципалитетов? – вопрос риторический, поскольку в России на всех уровнях – от федерального до муниципального – политика в сфере занятости откровенно слаба. Состояние рынков труда, как и в 1990-е гг., определяется развитием экономики, политикой работодателей и мобильностью населения. Во всей стране в 2002–2003 гг. безработица не сокращалась, несмотря на экономический рост. В крупных нефтедобывающих регионах это было еще более заметно, так как нефтяные компании проводили реструктуризацию для снижения издержек и роста капитализации. В ХМАО за 2003 г. среднесписочная численность работников сократилась на 3%, а в нефтедобывающей отрасли – почти на 8%. Часть высвободившихся работников переместилась в бюджетную сферу, занятость в ее отраслях увеличилась на 2–7%, что создало дополнительную нагрузку на бюджет.

В течение 5 лет экономического роста (с 1999 по 2004 г.) уровень безработицы в округе оставался высоким (10–11% по методологии МОТ) и только в 2005 г. сократился до 8,2%. Уровень зарегистрированной безработицы в 2004 г. вырос в двух муниципалитетах из трех, при этом внутрирегиональная дифференциация остается очень сильной (рис. 2), в отличие от различий в заработной плате. Высокой и растущей безработицей отличались муниципалитеты двух типов: менее развитые районы, где мало рабочих мест, и города, в которых нефтяные компании проводили реструктуризацию производства и сокращение занятости (Мегион, Радужный, Нягань, Покачи). Двойственность факторов безработицы в ХМАО не позволяет надеяться на ее сокращение без существенного роста альтернативных рабочих мест и в нефтяных муниципалитетах, и в периферийных районах, не связанных с нефтедобычей. Или без значительного миграционного оттока населения.

Как и по всей стране, в крупных городах безработица минимальна и рынки труда более благополучны. В Сургуте и Нижневартовске в начале 2004 г. на одну вакансию приходилось менее одного зарегистрированного безработного, в столичном Ханты-Мансийске – менее трех, в Нефтеюганске – около пяти. Наоборот, в большинстве районов, за исключением Сургутского, и в небольших по численности населения моноотраслевых городах ситуация оставалась крайне напряженной, и на одну вакансию претендовали от 11 до 45 безработных. Самое сложное положение в г. Пыть-Ях (290), пристолич-

ном Ханты-Мансийском районе и слаборазвитом Кондинском районе на западе области (более 150). Огромная разница в предложении новых рабочих мест еще раз показывает, что рынок труда более устойчив только в крупных городах с диверсифицированной экономикой и в столице округа, в развитие которой вкладываются значительные финансовые ресурсы.

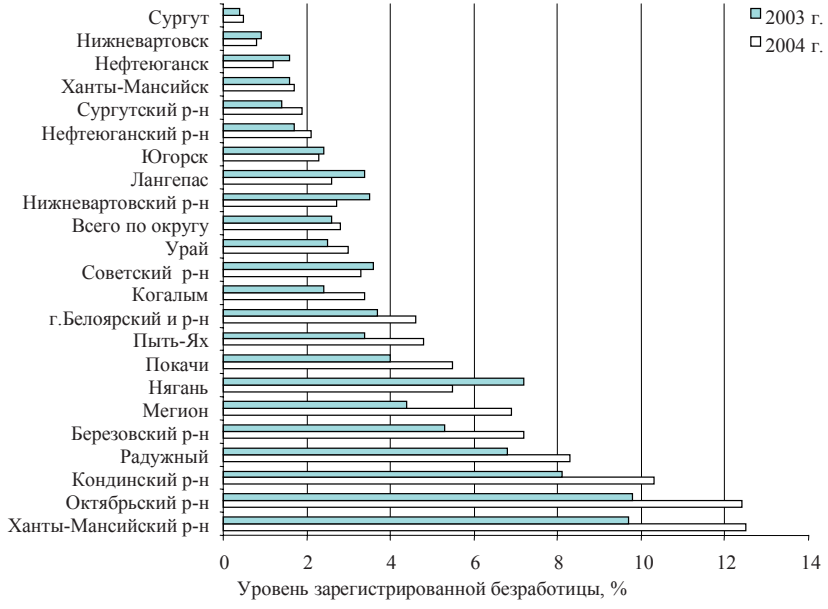


Рис. 2. Уровень зарегистрированной безработицы по муниципалитетам, на начало года, %

Государство в основном использует пассивные формы социальной политики – выплаты пособий по безработице. Для такой политики, очевидно, необходима концентрация финансовых ресурсов на уровне региона, иначе проблемным муниципалитетам не хватит средств на поддержку безработных.

В округе бытует мнение, что улучшение положения на рынке труда возможно путем сокращения вахтовых трудовых миграций из других регионов России и ближнего зарубежья. Однако данная мера, выгодная для местного населения, снижает эффективность работы нефтяных компаний. Кроме того, эти возможности быстро исчерпываются, приток внешних трудовых мигрантов уменьшается с каждым годом: численность вахтови-

ков за 2002–2003 гг. сократилась на треть, занятых иностранных граждан – на четверть. В 2003 г. доля работающих вахтовым методом была высокой только в Когалыме и Покачах (до 50% к численности занятых), значительной – в Радужном, Лангепасе (14–17%) и в двух крупнейших нефтедобывающих районах – Нижневартовском и Сургутском (13–23%).

Постепенное снижение давления внешней рабочей силы не делает локальные рынки труда более открытыми для работников, живущих в разных муниципалитетах округах. Трудовые миграции в пределах округа незначительны, во всех муниципалитетах очень высока конкуренция за рабочие места. Централизация финансовых ресурсов не ускорила создание новых рабочих мест, а сами проблемные муниципалитеты, получая масштабные дотации из регионального бюджета, не проявляют активности, чтобы улучшить предпринимательский климат и способствовать развитию малого предпринимательства для решения проблем занятости.

4. ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ УСЛУГАМИ – ВЫБОР СТАТУСНЫХ ПРИОРИТЕТОВ

Восточные регионы нового освоения традиционно отставали от Европейской России по обеспеченности услугами, а ХМАО – из-за мощного и недавнего миграционного притока – еще сильнее выделялся в худшую сторону. Занятия школьников в третью смену были обычной практикой в крупных городах еще в начале 1990-х гг. Что изменилось с тех пор и почему?

Прежде всего сильно изменились сами города, в них появились новые офисные здания, университеты и культурно-развлекательные центры, культовые сооружения. Но ни один из городов округа не может сравниться с Ханты-Мансийском – даже у опытного путешественника, каким является автор, въезд в город вызвал культурный шок. Появление в Ханты-Мансийске ультасовременного аэропорта, огромного концертного зала (при населении в 60 тыс. человек), прекрасно оснащенного университета и многих других научных, социальных, культурных и спортивных объектов – следствие приоритетов развития, выбранных региональными властями. При реальной автономии муниципалитетов округа такого не могло бы случиться, ведь есть нужды и других, более крупных и богатых, городов и районов. Централизация обеспечила мощное статусное развитие окружному центру, но удалось ли при этом решить более будничные социальные проблемы?

Проблема низкой обеспеченности школами сохранилась, треть детей округа учатся во вторую смену, в половине городов – более 40%, а в бурно растущей столице округа – более половины детей (рис. 3). С ростом рож-

даемости в последние годы вновь обострилась проблема обеспеченности детскими дошкольными учреждениями в городах. Полюсами неблагополучия, наряду с Ханты-Мансийском, остаются инфраструктурно не развитые г. Покачи, разделенный между несколькими нефтяными компаниями, и г. Пыть-Ях. Низкая обеспеченность базовыми социальными услугами указывает на дефекты инвестиционных и управленческих решений муниципальных властей, но ведь почти половина средств им перечисляется из регионального бюджета.

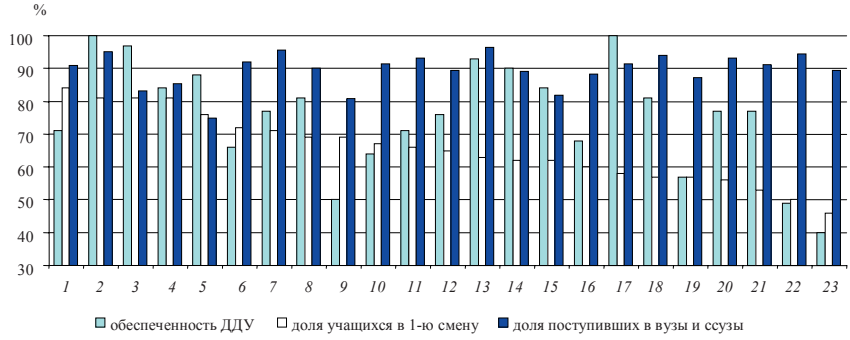


Рис. 3. Основные показатели образования в 2003–2004 гг.:
1 – Нижневартовский р-н; 2 – г. Белоярский и р-н; 3 – Октябрьский р-н; 4 – Ханты-Мансийский р-н; 5 – Кондинский р-н; 6 – Советский р-н; 7 – Лангепас; 8 – Нижневартовск; 9 – Березовский р-н; 10 – Сургут; 11 – Нефтеюганский р-н; 12 – Всего по округу; 13 – Югорск; 14 – Нефтеюганск; 15 – Сургутский р-н; 16 – Нягань; 17 – Радужный; 18 – Мегион; 19 – Урай; 20 – Когалым; 21 – Пать-Ях; 22 – Покачи; 23 – Ханты-Мансийск

В более статусных услугах прогресс налицо. В округе создана полицентричная система высшего образования, выделены три центра с разной профилизацией (Ханты-Мансийск, Сургут, Нижневартовск) и зоны их тяготения, что способствует росту доступности и горизонтальной интеграции. Две из этих зон – Сургутская и Нижневартовская – пока остаются замкнутыми (почти 100% учащихся вузов живут в своей зоне), и только в Ханты-Мансийске студенты из других зон составляют треть учащихся. Ускоренное развитие высшей школы (включая платные филиалы многих внерегиональных вузов) обеспечило очень высокий уровень поступления выпускников школ в профессиональные учебные заведения практически во всех муниципалитетах, за исключением удаленного Кондинского. В бо-

лее слабых сельских муниципалитетах выше доля поступающих в средние специальные учебные заведения, в городах доминируют вузы. В округе формально решена проблема профессионального образования молодежи, его получают 80–95% выпускников школ, хотя качество образования далеко не всегда удовлетворительно.

Высокий охват профессиональным образованием не спасает от молодежной безработицы, она высока и продолжает расти. Доля молодежи среди зарегистрированных безработных в 2004 г. достигала в Сургуте, Нижневартовске и Нефтеюганске 50%, в большинстве остальных муниципалитетов – 40%. Безработица «выталкивает» молодежь за пределы округа. Простого решения этой проблемы не существует, поскольку моноотраслевая структура экономики не обеспечивает достаточного предложения новых рабочих мест. Трудности видны даже в столице округа с более развитым и трудоемким третичным сектором. Получается, что высокий охват образованием работает отчасти вхолостую и слабо удерживает молодое население.

Проблемы доступности здравоохранения удалось решить более успешно. Большинство муниципалитетов округа имеют сопоставимую доступность первичных медицинских услуг (обеспеченность поликлиниками, коечным фондом), за исключением резко отстающих Нефтеюганского района и г. Сургута. Важно не только выравнивание доступности первичной помощи, но и развитие центров качественных медицинских услуг, обслуживающих все население округа. Создание специализированных центров во многом оправдывает концентрацию ресурсов в региональном бюджете. Вслед за Ханты-Мансийском такие центры (кардиологический, перинатальный) созданы в Сургуте и Нижневартовске.

Различия в обеспеченности жильем и его качестве в городах невелики, за исключением проблемного и по этому показателю Пыть-Яха, играющего роль «въездных ворот» в округ и притягивающего мигрантов. Различия между районами сильнее и обусловлены экономическими причинами: в слаборазвитых районах за пределами нефтедобывающей зоны жилищная обеспеченность выше, а в основных нефтедобывающих минимальна из-за притока населения.

Гораздо более проблемна очень высокая доля ветхого и аварийного жилищного фонда, особенно в Югорске, Нягани, Белоярском, а также в столице округа (12–17% жилищного фонда). Во всех районах эта доля выше 7%, а в слаборазвитых достигает 13–32%. Проживание в ветхом и аварийном жилье вряд ли компенсируется даже самыми высокими заработками, а в Нягани сочетание худших жилищных условий и пониженных заработ-

ков (относительно средних по округу) создает двойной негативный эффект, ухудшая социальное самочувствие населения.

5. МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ КАК «БАРОМЕТР» РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Миграционный индикатор незаменим для диагностики социальных проблем и выявления мест проживания, более привлекательных для населения. Субъективные предпочтения населения дополняют и уточняют несовершенную статистику доходов и занятости. Хотя точность миграционной статистики относительна, она позволяет выявить различия в привлекательности муниципалитетов, обусловленные социально-экономическими факторами.

До 2005 г. в округе сохранялось положительное сальдо миграций. По миграционному приросту в 2002–2003 гг. устойчиво лидировали столица округа Ханты-Мансийск и только отдельные города и районы нефтедобывающей зоны (рис. 4). В большинстве муниципалитетов с положительным сальдо миграций заработная плата выше средней по округу, но этот фактор не является доминирующим. Так, привлекательность Югорска и Сургута для мигрантов снижалась, несмотря на более высокие заработки в этих городах. Сокращением притока или даже миграционной убылью отличались муниципалитеты с повышенной безработицей, особенно Октябрьский район, города Покачи и Пыть-Ях. Начался миграционный отток из Когалыма, имеющего, наряду с Покачами, наибольшую долю вахтовиков, что сужает доступ местного населения на рынок труда в нефтедобыче и сервисных производствах. Таким образом, все более значимым фактором миграций становится доступ к рабочим местам.

В 2005 г. сальдо миграций в ХМАО стало отрицательным и, даже не имея свежих данных по муниципалитетам, можно определить зону наибольшего оттока – небольшие монопрофильные города и районы нефтедобычи с повышенной безработицей. Слаборегулируемый рынок труда оказался мощным регулятором миграций.

Но статистика учитывает только легальные миграции, а реальная картина сложнее. В округе растет приток незарегистрированных мигрантов. В Пыть-Яхе, расположенном на въездной магистрали, это происходит особенно быстро. Выходцы из Средней Азии и Закавказья заселяют пресловутые балки (временный низкокачественный жилфонд, оставшийся со времен советского освоения), формируя «этнические гетто».

Как показывают опросы, значительная часть населения округа настаивает на ограничениях миграционного притока. Но такие меры не способны стать барьером на пути трудовых миграций, это показывает опыт Москвы и многих развитых стран.

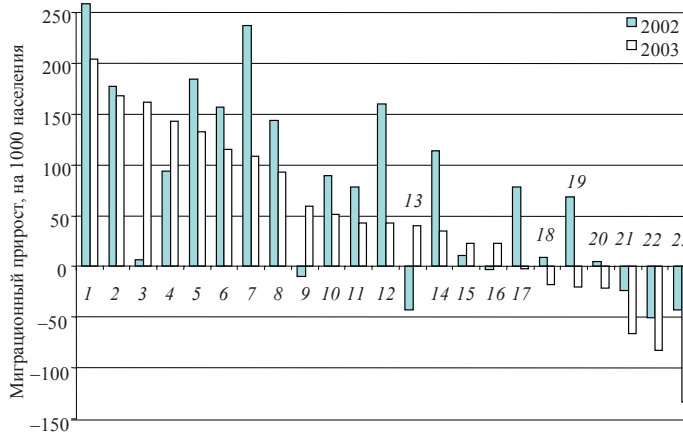


Рис. 4. Коэффициент миграционного прироста (убыли) по муниципалитетам ХМАО:

1 – Ханты-Мансийск; 2 – Нефтеюганский р-н; 3 – г. Белоярский и р-н; 4 – Урай; 5 – Лангепас; 6 – Советский р-н; 7 – Сургутский р-н; 8 – Нефтеюганск; 9 – Ханты-Мансийский р-н; 10 – Сургут; 11 – Всего по округу; 12 – Нягань; 13 – Нижневартовск; 14 – Югорск; 15 – Радужный; 16 – Нижневартовский р-н; 17 – Мегион; 18 – Когалым; 19 – Кондинский р-н; 20 – Березовский р-н; 21 – Покачи; 22 – Октябрьский р-н; 23 – Пать-Ях

Влияет ли сильная централизация на миграционные процессе в регионе? Механизм проникновения трудовых мигрантов из слаборазвитых территорий везде одинаков. Сначала они осваивают более доступные для заселения места: в ХМАО это более проблемные нефтяные города с высокой безработицей и оттоком населения, а в московской агломерации быстрее идет заселение ее внешней и менее развитой периферии – среднего и дальнего Подмосковья. Следующий этап – перемещение мигрантов в крупнейшие города с наиболее емким рынком труда. И если бы власти ХМАО фактически не сдерживали развитие крупнейших городов путем перераспределения ресурсов в пользу небольшой столицы и слабых районов, экспансия этнических трудовых мигрантов в Сургут,

Нижневартовск и Нефтеюганск шла бы еще быстрее. Но, с другой стороны, только крупные города с развитым третичным сектором могут быстрее «переварить» и адаптировать внешних мигрантов, а также служить устойчивыми центрами притяжения внутренних мигрантов, «скрепляя» территориальную систему, поэтому развитие таких городов необходимо поддерживать. Получается, что в миграционной политике и централизация управления, и автономия муниципалитетов имеют свои преимущества и недостатки, они должны дополнять друг друга.

6. РАЗМЫТОСТЬ (СГЛАЖЕННОСТЬ) НЕРАВЕНСТВА БОЛЬШИНСТВА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Проведенный анализ помогает составить матрицу социальных проблем для каждого муниципалитета. Хотя достоверность статистических индикаторов относительна, они дают представление о «профиле» муниципального неравенства. Более трети муниципалитетов ХМАО – типичная середина без выраженной специфики, ей свойственны те же проблемы, что и округу в целом. Еще треть – наиболее проблемные муниципалитеты, в этой группе присутствуют не только сельские районы, но и несколько городов:

три наименее развитых сельских района с полным и типичным набором проблем доходов, занятости, некачественного жилья и миграционного оттока – Кондинский, Октябрьский, Советский;

близкие к ним Березовский, Ханты-Мансийский районы, но с меньшим набором проблем, концентрирующихся в сфере занятости и низкого качества жилья;

города Пыть-Ях и Нягань с наиболее широким набором социальных проблем, хотя их перечень, за исключением низкого качества жилья, не совпадает;

города Радужный и Покачи с более узким набором проблем, совпадающих только в сфере занятости.

Специфика ХМАО в том, что его наиболее проблемные города различаются по структуре социальных рисков, в отличие от проблемных сельских районов. Для проблемных городов требуется адаптированная политика развития. Так, для Пыть-Яха основное направление – инфраструктурное (социальные услуги и жилье), а также решение проблемы промывной миграции (замещения покидающих город жителей незарегистрированными мигрантами из СНГ). Для Нягани – это социально-экономические пробле-

мы (занятость, доходы населения и муниципальный бюджет), для Радужного и Покачей – в первую очередь проблема занятости, в том числе из-за давления трудовых миграций, а также социальной инфраструктуры. С помощью точечных, а поэтому менее затратных управленческих воздействий можно добиться улучшения ситуации в наиболее отстающих социальных секторах. Такую работу (при наличии ресурсов) лучше делает местное самоуправление – оно ближе «к земле».

Попытка выделения наиболее благополучных городов не дала однозначного результата, практически каждый город ХМАО отличается своими социальными рисками. Крупнейшие города, за исключением концентрации вузов, практически не выделяются по социальным показателям на фоне остальных: они не относятся к лидерам по доходам населения (кроме Сургута), в них не решена проблема молодежной безработицы, а по душевой бюджетной обеспеченности они отстают от некоторых слаборазвитых муниципалитетов. В Сургуте к этим проблемам добавляется недостаточная развитость услуг здравоохранения. Только столица округа Ханты-Мансийск может считаться привилегированным муниципалитетом по объемам финансирования, но в городе сохраняется дефицит школ, детских садов, пониженная обеспеченность жильем при его значительной ветхости.

Сложившееся в округе размытое неравенство без явных центров-лидеров нетипично для России. В других регионах их центры и крупные (особенно экспортные) города всегда выделяются лучшей социально-экономической ситуацией: более высокими доходами населения, пониженной безработицей, лучшей обеспеченностью социальными услугами и др. Такие города привлекательны для населения своего региона как места проживания, они являются центрами притяжения, «скрепляющими» региональный социум. Правда, у этой картины есть и оборотная сторона – более благополучные муниципалитеты готовы бороться за сохранение своих преимуществ, возникает политический «сепаратизм».

Смягченные социальные контрасты большинства муниципалитетов ХМАО – в первую очередь унаследованная черта (следствие рассредоточенного ресурсного типа освоения), и только отчасти результат современной политики централизации и бюджетного перераспределения. Понятно, что эту модель невозможно примерить на всю страну – не хватит нефти. Но все же такое, менее поляризованное, развитие в России возможно (и оно уже было) при высокой централизации и мощном перераспределении. Обратная сторона этой модели – не всегда понятные обществу приорите-

ты властей всех уровней и низкая ответственность государства и органов местного самоуправления за обеспечение будничной жизни людей, той самой социальной сферы.

* * *

Как показывает пример Ханты-Мансийского автономного округа, благополучие региона и наличие экономически сильных муниципалитетов – *необходимые, но недостаточные условия* для развития местного самоуправления и муниципальной автономии в современной России. Для властей региона цели контроля над территорией и ее внутренней интеграции заведомо важнее задачи развития местного самоуправления, и это вполне естественно. Даже при множестве богатых муниципалитетов баланс всегда смещается в сторону власти, более обеспеченной институциональными (властными) полномочиями.

Модель развития округа оказалась во многом похожей на другие регионы, но с учетом его пространственной специфики. Отметим основные тенденции, их совпадение или отличие от общероссийского регионального тренда:

централизация финансовых ресурсов в региональном бюджете выражена сильнее, чем в других регионах; минимальная финансовая самостоятельность большинства муниципалитетов стала следствием изъятия, а не низкой ресурсообеспеченности;

выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов путем перераспределения финансовых ресурсов идет более интенсивно, чем в других регионах, но в том же режиме «ручного управления»;

сглаживание различий в социальном развитии и обеспеченности услугами на муниципальном уровне заметно сильнее, чем в других регионах;

сверхконцентрация ресурсов для развития региональной столицы (это особенность территориальной структуры округа, не имеющего крупного столичного центра);

округ догоняет остальные регионы в формировании жестких вертикальных связей, но при этом пытается развивать и горизонтальные.

Рассматривая развитие муниципалитетов Югры как наше светлое будущее в богатой стране с немалым числом экономически сильных городов, можно сделать простой вывод: *при сохранении сложившихся политических институтов в России и ее регионах развитие муниципалитетов пойдет по пути социального выравнивания и одновременно создания особых при-*

оритетов (например, для вторых столиц, как это делается на федеральном уровне) *под руководством вышестоящих органов государственной власти*. Если не изменятся институты, именно таким будет наше муниципальное «самоуправление».

Но опыт ХМАО также показывает, что государственной власти, даже при очень больших усилиях и ресурсах, не удается решить многие проблемы. Многообразие локальных условий и факторов развития требует деятельного участия реального местного самоуправления.

А.И. Трейвиш

ПАРАДОКСЫ ДЕПРЕССИВНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ

НА ПРИМЕРЕ КИЗЕЛА И ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Перефразируя толстовский афоризм, можно было бы сказать, что все несчастные города и районы несчастливы по-своему. Если бы не черты сходства, пожалуй, связанные именно с депрессией. Это роднит две «профгруппы» ареалов: угольные и текстильные, причем кризис последних виднее издалека, по статистике – там сильнее спад производства и дефицит капитала, ниже занятость и доходы. Угольным районам, если они работают на экспорт и у горняков остаются высокие зарплаты, бывает легче. Но не там, где закрыты шахты и брошены на произвол судьбы поселения. Тогда на фоне общего оживления они выглядят еще более мрачно.

СТРАДАНИЯ НЕ ОЧЕНЬ СТАРОГО КИЗЕЛА

Если Урал сравнивают с американскими Аппалачами, то отличие видят в основном в его бедности углем. Это сказалось при переходе от древесно-угольной металлургии мануфактурных веков к коксовой технологии руров и донбассов. Тем больше ценились небольшие уральские залежи каменного угля, прежде всего кизеловские. Этот бассейн – часть 200-километровой старопромышленной дуги, тянущейся от Камы к предгорьям, с очагами лесопереработки, химии, металлургии, машиностроения. Кизел, основанный Строгановыми в конце XVIII в. (на 8 лет позже Перми), в 1913 г. имел 7 тыс. жителей, добывал до 1 млн т угля, 18% от тогдашнего объема в границах нынешней РФ. К середине XX в. абсолютная цифра выросла на порядок. Права города Кизел получил в 1926 г., с задержкой, типичной для многих

уральских приисков, и достаточной, чтобы его возраст оказался на 90 лет ниже среднего для всех городов Пермской области.

Пик роста этой «кочегарки» и коксовой базы Урала пришелся на 1940–50-е гг., когда она давала 10–15 млн т угля, когда там было более 30 шахт и, кроме Кизела, Губахи, Гремячинска, еще г. Коспаш, вскоре упраздненный. Однако еще при советской власти район перестали считать перспективной и важной базой, он стал скорее обузой. Его доля в угледобыче РСФСР падала с довоенных 12 до 6% в 1960-х гг. и до 1,5% к 1985 г. Он не выдерживал конкуренции по качеству угля, затратам на добычу. Она падала, а взамен строились другие предприятия, но они не спасли Кизел от конечного краха.

Летом 2002 г. я ехал туда с юга, со стороны Чусового, чья металлургия регулярно пускала по долине ядовитые дымы, радующие горожан: жив завод – есть работа и деньги. Следующий по пути – Гремячинск, это уже угольный бассейн. Зная о его конце, готовые к печальным картинам, я и мои спутники все же поразились вопиющей ландшафтной очевидностью разрухи. Такие руины может оставить бомбежка. Когда тихо умирает лесная деревня, срубы зарастают иван-чаем, крапивой, березой; природа стирает селение, будто его и не было. Развалины же бетонных и особенно шлакоблочных домов – сырых и холодных, покидаемых первыми, – стоят долго. «Живое пятно» в этой мертвой зоне – Губаха с ее экзотической горнолыжной базой (зимой тут можно съехать с горы к огням действующих коксовых батарей) и новым метаноловым заводам на тюменском газе. За ней начинается главная часть Кизеловского бассейна: около 2 тыс. кв. км и десяток поселений, шесть из них в одноименном горсовете. И снова не то Мамай прошел, не то фашист пролетел…

В чем же первопричина разрухи: в объективном и неумолимом ходе вещей, в чьих-то ошибках и злодеяниях или в головах вообще (по версии булгаковского профессора Преображенского из «Собачьего сердца»)?

Уникальная парадоксальность смерти бассейна состоит в ее скоропостижности и рукотворности. Историю этой казни или суицида, как местный эпос, тут знают все, и все – с разными деталями. Вот краткая обобщенная версия. Когда в 1993 г. Всемирный банк выделил средства на санацию угледобычи в России, Ельцин созвал глав угольных регионов. Денег хотелось всем, но многих пугали социальные издержки. Пермский же глава Г.В. Игумнов якобы заявил, что в Кизеле с углем пора кончать: его мало, добыча убыточна. Ремонтные, литейные, мебельные предприятия помогут выжить городу, а деньги Всемирного банка – уехать шахтерам. За 2–3 года трест «Кизелуголь», реальный хозяин района, закрыл все шахты, тем

самым «сдав» весь горсовет с 59 тыс. жителей (это тогда, а к 2005 г. – 35 тыс.). Директор, быстрее кончавший с шахтой, получал в награду участок под Москвой. Во избежание протестов кончали за часы: вырубали ток, какую-то технику тащили на гора, прочую бросали под землей. Бассейн числится закрытым с 1999 г., а в 2002 г. «Кизелуголь» стал банкротом за расходование средств реструктуризации «налево»: документы нашлись лишь на 1/4 суммы 2,4 млрд руб., потраченных с 1998 г.

Если констатирующая часть легендарного губернаторского диагноза была резонна, то прогнозная – провалилась. За угледобычей и шахтерскими заработками[1] рухнули все отрасли, не подумав превращаться в градообразующие из вспомогательных, внедренных сюда, например, для баланса мужского и женского труда (кстати, женщин тут давно уже больше). К началу XXI в. от былого производства остался 1%: мало даже для очага депрессии, хотя к тому вообще-то давно шло (рис. 1).

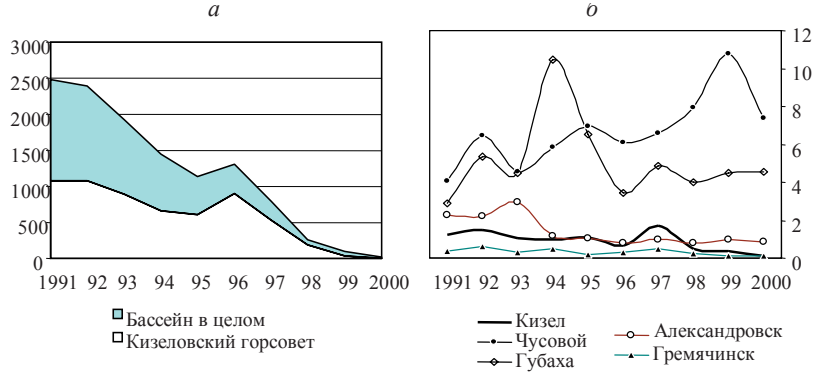


Рис. 1. Добыча угля в Кизеловском бассейне (а – т/год) и промышленная продукция Кизела и его соседей (б – % к продукции г. Пермь), 1991–2000 гг.

Согласно сводной оценке городского благополучия, из 25 городов своей области Кизел остался к 2003 г. одним из трех самых плачевных и пока самым крупным из них (рис. 2). Второй, Гремячинск, – тоже угольный, а в третьем, некогда металлургическом Чермозе, нет и 5 тыс. человек, по сути,

[1] По средней зарплате Кизел в 1991 г. не уступал Перми и опережал соседние города. С 2000 г. он в области стал третьим с конца после совсем захудалых Оханска и Чермоза. На его еще живых предприятиях рабочие получают в 4–5 раз меньше, чем в Перми, Березниках, Соликамске, Губахе, Чусовом.

это деревния. Крошечная, совсем дальняя историческая Чердынь и сосед Кизела Александровск с заводом горно-шахтного оборудования плохи, но не настолько. У Александровска есть одно преимущество – он чуть ближе к Березникам, местному полюсу относительного благополучия.

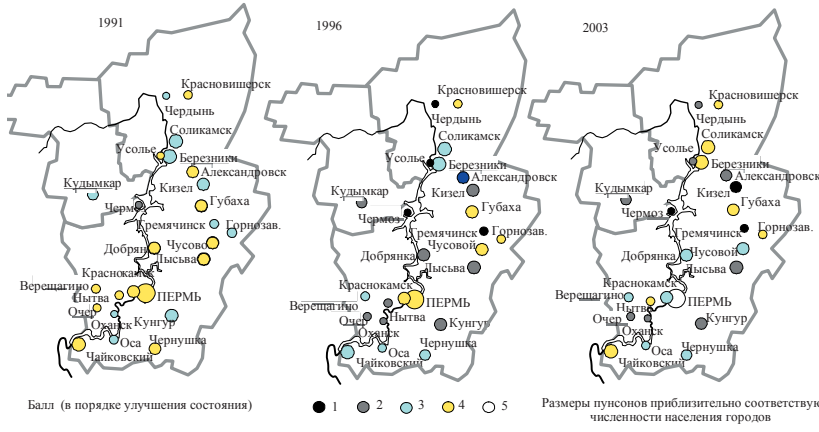


Рис. 2. Сводная оценка состояния городов Пермской области

Из доходных занятий на месте кизеловцам остались «левая» добыча металлолома с шахтных дворов и торговля. Из рядовых – работа в остатках соцкультбыта, ближних леспромхозах да в лагерях (пусть и «вертухаями», каковой ролью шахтеры раньше брезговали). Плюс огородный самопрокорм, только почвы и климат тут такие, что картофелины родятся с орех величиной, и даже их безбожно крадут соседи. Обещанный жилищный сертификат выдали 1200 работникам шахт из 11 тыс. к моменту закрытия. Право на сертификат сохраняли те, кто постоянно числился в службе занятости. Если отвергнуть две-три вакансии, человека снимут с регистрации, переводя безработицу в скрытую форму. И раньше лукавая, она «снизилась» до 2–4%.

Люди заперты в депрессивной «ржавой чаше», посреди которой символически и буквально ржавеет громада обогатительной фабрики, не достроенной с послевоенных лет. Тот первый звонок, как водится, не услышали. Правда, еще лет 20 назад Кизел славился достатком и снабжением. Этот мини-Донецк, застроенный в центре капитальными домами сталинского типа, еще импозантен, но, как может, разъезжается. С 1990 г. он потерял треть жителей – 5 тыс. от естественной убыли, более 7 тыс. за счет

миграции, при том, что жителей окрестных поселков сселяют в Кизел. Сселению подлежат 3 тыс. семей из ветхих, стоящих над выработками домов. Купить жилье за смешные для москвича деньги им не под силу. Фактически их меньше, чем числится: многие «отходничают» в Перми, Березниках и дальше, сохраняя здесь дом, который нет смысла продавать за бесценок.

Главный парадокс депрессивной дыры – социальный. Если в Кизеле мало работы, то за нее надо держаться, стараться? А вот и нет. В магазинах, столовых все так по-советски, словно тут очереди и дефицит, хотя для богачей есть даже черная икра. Пьют в городе столь лихо, что некие предприниматели, купив швейную фабрику, не смогли нанять три десятка трезвых работниц. По определению коллеги И. Волковой, *здесь все худшее от прежней системы жизни уживается со всем худшим от новой*. Похоже, что это общая черта «омутов депрессии». Они застревают во времени, как бы засасывая людей, приучая их к бедности, подавляя и истощая человеческий капитал – не поголовно, но массово. Бедность не только в том, что местный бюджет дотационен на 80%. Важна и качественная метаморфоза, когда шахтерский район с его гонором и почетом опускается до состояния мутного омута. Кто был всем, тот становится ничем.

Напомню, впрочем, один литературный анекдот. Фицджеральд рассуждал о том, что богатые чем-то очень отличаются от бедных. На что Хэмингуэй иронически заметил: Ну да, тем, что у них есть деньги… Но так ли он прав, разве у нищеты и разрухи нет своей инерции? Даже порожденные внешними факторами, они застревают в головах и надолго поражают все местное общество. Поколение, выросшее в депрессивном гетто, внушает не больше оптимизма, чем доминирующее среднее и старшее. Этот феномен интересует социологов, назвавших его социальной эксклюзией [Тихонова Н.Е., 2003]. Вообще-то она и психология хронической «отверженности» типичны для бедных слоев в любом городе, но в данном случае это массовый порок места, т.е. географическое явление.

В поселок Центрально-Коспашский ведет необычная дорога, мощеная шлаками с таким процентом металла, что она искрится в любую погоду. Муниципально-бюджетная централизация оставила поселку одного администратора во всех лицах – Р.Е. Рифеля, сына ссыльных немцев. Вся его родня в Германии, а он любит простор, грибы-ягоды, охоту, рыбалку… Помнит время, когда в Коспаше (тогда городе) было вместе с зэками 20 тыс. жителей. Теперь числятся 6 тыс., а реальных – менее трех, из них 2,5 тыс. пенсионеров. Скоро из 800 частных дворов останется разве что 250, из девяти школ – одна, из пяти котельных – тоже одна, на газе. Детский сад, баня, торговые точки

– вот и вся экономика, не считая огородов (по 2–3 сотки). До 90 безработных ждут жилищных сертификатов, сидя на шее у жен и родителей. В Березники «на вахты» ездят всего 15 человек. Переселению в Кизел подлежат 200 семей. Часть поселка вечно без света (провода крадут); зимой по улицам ходят на лыжах; домики надо откапывать – сугробы выше крыш.

От администрации в самом Кизеле веяло апатией. Все службы на месте, но для такой неординарной ситуации они показались нам слабоватыми. Когда-то всем тут рулил «Кизелуголь». Его массивное здание было пусто, кроме уголка, где поместился Комитет мониторинга социально-экономических последствий ликвидации бассейна. Там назвали нам кое-какие цифры (включая приведенные выше), но материалов своих отчетов не дали. Признали, что бассейн был обречен; к 1990 г. дотации достигли 30% отпускной цены угля, затем его себестоимость превысила рыночную цену в 2,5–3 раза. Но парадокс еще в том, что перед ликвидацией шахты обновляли оборудование, которое там и погребли. Пару потенциально рентабельных шахт южнее Кизела стоило сохранить. Хотя бы бани топили своим, а не кузнецким углем (казахский плохо горит, воркутинский не возят).

Там же мы узнали, как скромны нормы шахтерских жилищных сертификатов: 33 кв. м общей площади на одинокого, 42 – на двоих, 54 – на троих. Но и на этом играют, «отоваривая» сертификат в дорогой Перми и покупая затем дешевое жилье в родном Кизеле. Народ-то ушлый... Однако чем эти игры незаконны и аморальны? Виноваты ли сидельцы Кизела, что нет у них капитала, кроме этих на 90% украденных социальных гарантий да сильнейших российских перепадов цен на жилье? Этот градиент и дает им ресурс для выживания, а недавняя, но прочная репутация Кизела как хронически больного места сей странный ресурс воспроизводит.

Мы не слышали опровержений такой репутации в большой и пестрой Пермской области с ее бойкими центрами, промышленными районами разного возраста и здоровья, медвежьими углами. Кстати, вся дуга, в которую входит Кизел, в общем-то, принадлежит областной «ойкумене»; во всяком случае, там есть сотовая связь Но на слуху прежде всего депрессивные, а не самые глухие места. В безлюдной чаще и страдать почти некому, здесь же зримо и слышно страдает целый куст расселения.

Такая цельность образа присуща не всем угольным ареалам. Добыча угля в стране за годы кризиса вообще упала всего на треть, а вот выпуск тканей – в 3–4 раза, трикотажа – в 6, обуви – в 12 раз. Такой спад гарантировал беды районам легкой промышленности. И он, при всей специфике, чем-то похож на кизеловский.

СИТЦЕВАЯ ДЕПРЕССИЯ: ВЗГЛЯД СНАРУЖИ

Портрет Ивановской области в первой отечественной книге по географии выборов [Весна 89…, 1990, с. 240] Л.В. Смирнягин начал с того, что это воплощение российской глубинки. Двенадцать лет спустя швейцарский журналист Р. Бергер [2002, с. 41] тоже открыл «глубокую провинцию, спрятавшуюся в 300 км на северо-восток от Москвы», Русский Манчестер, город Первого Совета, ставший городом невест». *Один из парадоксов региона кроется именно в его положении*. Эта часть русского культурно-хозяйственного ядра расположена, как писал Смирнягин, в стороне от столбовых дорог. Транспортные коридоры идут через Ярославль или Нижний Новгород, а прямо за Волгой (Горьковским водохранилищем) – тупик. И хотя введен в строй первый в области мост Кинешма–Заволжье, стратегически он мало что изменит, ибо дальше-то пусто: тайга. Проекты Ивановского международного аэропорта или одного из альтернативных Москве «русских Лас-вегасов» тоже внушают сомнения; кругом немало конкурентов.

Другой парадокс – исторический. Этот старопромышленный регион во многих иных отношениях довольно молод по сравнению с городами смежных областей, не говоря об их центрах, старинных княжих столицах (табл. 1). А Иваново моложе других городов своей области, и средняя дата их основания или обретения городского статуса – 1838 г. – указывает на период промышленного переворота. Тот же Смирнягин заметил, что многие памятники Иванова где-нибудь в Ярославле никто и не подумал бы брать под охрану.

Таблица 1

Возраст городов Ивановской и смежных областей

Область	Число городов	Даты основания (получения статуса)		Возраст к 2000 г., лет	
		СО	Ц	СО	Ц
Ивановская	17	1838	1871	162	129
Нижегородская	28	1514	1221	486	779
Костромская	12	1368	1152	632	848
Ярославская	11	1247	1010	753	990
Владимирская	23	1478	1108	522	892

СО – средний областной взвешенный на людность городов,

Ц – официальный возраст областного центра.

Местная история не то чтобы бедна, но и не так богата, как у соседей. Ее скачки четко отражены в сменах административного ранга, отражавших реальный вес и реноме, образы, мифы края крестьян-капиталистов, его городов-фабрик (рис. 3). Кстати, один из отцов-основателей. Д.Г. Бурылин (1852–1924), сын крепостного крестьянина, фабрикант и коллекционер, оставил ему чудесные музеи в стиле русского модерна.

Хозяйство и общество	Лозунги, образы, идентичность
1. Сельское хозяйство, ремесло; феодализм	1. Под вопросом (недоисследовано)
2. Мануфактура-фабрика; капитализм	2. Русский Манчестер
3. Промышленный бум; революции, первый Совет	3. Красный Манчестер, пролетарский центр
4. Скрытая депрессия; гендерный дисбаланс	4. Текстильный цех страны, города невест
5. Явная депрессия и депопуляция	5. «Усталый город», заброшенность, ностальгия

Статус в АТД	Архитектура, планировка
1. Части разных княжеств, губерний	1. Традиционные средневековые
2. Уезды Костромской и Владимирской губерний	2. Модерн, раннепромышленные города-фабрики
3. Создание Иваново-Вознесенской губернии	3. Первые генпланы, конструктивизм
4. «Суперобласть» – рядовая область	4. Генпланы, массовая застройка
5. Рядовая область	5. Ветшание, износ, селективная реновация

Рис. 3. Пятистадийная схема эволюции Иванова и области в разных сферах жизни

Как часть обширной центрально-русской зоны кустарных промыслов Ивановский регион долго занимал скромное место в административном делении страны. Население Иваново-Вознесенска выросло за 1870–1915 гг. с 17 до 170 тыс., он стал третьим «хлопкополисом» центра страны после Москвы и Орехова-Зуева, а с 1905 г. – родиной советов и третьей пролетарской столицей после Питера и Москвы (по В.И. Ленину). Но оставался безуездным городом и лишь в 1918 г. возглавил собственную губернию, а в 1929 г. – административно-хозяйственную «сверхобласть» с 4,5 млн человек. Соседи-соперники – Ярославль, Владимир и Кострома – вошли в нее поначалу на правах окружных центров. Правда, в 1930–40-х гг. суперобласти разукрупнили, лишив их заодно целого ряда полномочий. Но «миг столичности» не прошел даром. Он оставил Иванову несколько элитных

учреждений, особенно вузов, притом архитектурных памятников советского конструктивизма, творений известных зодчих той эпохи.

Со временем область стала отставать экономически. Ее промышленная продукция, по официальным данным, выросла за 1928–1940 гг. в 2,5 раза (Владимирской и Тульской – в 4–5, Ярославской и Московской – в 9–10, Горьковской – в 11 раз). Но на 4–5% населения Центрального района он в 1950–80-х гг. стабильно давал 6–7% промышленной продукции (теперь – 2%). Кризис Красного Манчестера маскировали экономика дефицита, гарантия сбыта любых товаров и система цен, низких на сырье и высоких на готовые изделия. Скрытая, ползучая депрессия все же была: регион обходили крупные инвестиции, он уступал соседям по средней зарплате.

Еще очевиднее гендерные диспропорции. До революции профессия ткача была мужской и доходной (15 руб. в месяц – это три коровы, 200 кг мяса; 200 позднесоветских руб. – 100 кг, 2–3 тыс. руб. начала XXI в. – 20 кг). Между Первой и Второй мировыми войнами ткачих стало 75%, после Второй – до 90%. До 1914 г. мужчин в русских городах было больше, чем женщин, позже стало наоборот. В Ивановском регионе их насчитывалось 134–138 на 100 мужчин против обычных для Центра России 117–119. Даже по переписи 2002 г. женщин в городах области на 25% больше, чем мужчин. Л.В. Смирнягин [Весна-89…, с. 243] писал, что в национальном сознании закрепился образ Иванова как района славного, но прошлого, с могучей, но устаревшей индустрией, города невест и печальных социальных последствий однобокой специализации. И маска, прирастая к лицу, отражала восприятие ивановцами самих себя. Впрочем, то была маска для маскарада. Регион служил питомником рабочих делегаток, моделей успеха советской женщины. А на фабрики все чаще везли работниц из дальних мест; там, где «незамужние ткачихи составляли большинство», размещали воинские части, заводы машиностроения и т.п.

К 1980 г. текстиль давал ¾ промышленного продукта области, занимая половину персонала. В западных «манчестерах» он давно не доминировал; Иваново и польский Лодзь отстали от них в этом отношении лет на 35 [Dicken P., 1986; Территориальная…, 1995, с. 86–88]. Но гипериндустриальная область вовсю теряла кадры. Ее позиции слабели даже в роли ситцевого цеха, тем более что рост окраин и «снабжение невестами» мужских зон тяжелой индустрии расширяли географию легкой. В городах СССР новые отрасли вообще-то обычно теснили старые не прямо, а косвенно – за счет своих преобладающих масштабов, разных благ и приоритетов. Но вытеснение такого рода шло быстрее в иных частях старотекстильной зоны Центра,

особенно в пристоличной московской части. Отрасль как бы отступала к Ивановской и отчасти Владимирской областям (рис. 4).

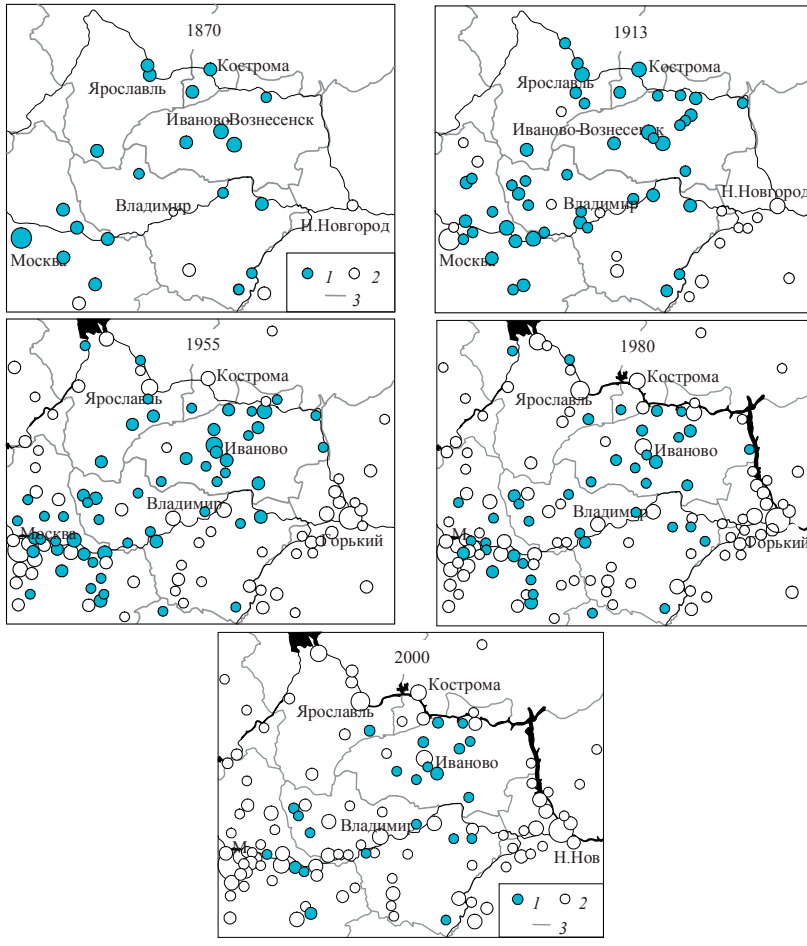


Рис. 4. Центрально-русские «манчестеры»: рост–зрелость–упадок:
1 – центры текстильной специализации; 2 – прочие промышленные центры; 3 – границы современных областей

Отсюда современные парадоксы. Сначала кризис задавил текстиль и его ареал. Безработица по методологии Международной организации

труда доходила в области до 19% у женщин и до 21,5% у мужчин, отражая еще больший спад в «мужских» отраслях. Чемпионом среди всех 950 городов России, сообщавших в 1996 г. о своих официально регистрируемых безработных (их всегда меньше, чем по принципу МОТ), был ивановский райцентр Южа: до 39%. Но при этом вклад региона в российский выпуск тканей превысил 1/2, а хлопчатобумажных – 2/3.

В ивановской продукции доля отрасли-аутсайдера 1990-х гг. упала более чем вдвое, до 1/3 (по всей России – до 1,5%). В 10 городах области она все равно превышала 50%, а у пяти (Тейково, Приволжск, Наволоки, Родники, Южа) – 75%, но не обеспечивала былого престижа, рабочих мест, доходов и налогов. Подъем после 1998 г. не стабилизировал кадры индустрии. За период 1980–2001 гг. она утратила 57% (190 тыс.) рабочих мест.

Примечательно, что обвал тут, как в Кизеле, и в отличие, например, от Кузбасса он не сопровождался слишком громкими протестами и не доставил особых забот Кремлю. Ивановские ткачи, подобно лионским, некогда делали революции, а защитить свои ветхие бастионы от бурь глобально-рыночной эпохи уже не пытались. Постаревшим жителям, чаще жительницам «усталых городов» (термин перестроечных лет) просто не до того.

СИТЦЕВАЯ ДЕПРЕССИЯ: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ

Материал по региону я подбирал для проекта Shrinking cities (убывающие, или сжимающиеся, города). Конечным замыслом его инициатора, берлинского архитектора Ф. Освальта, была выставка, рисующая жизнь и облик четырех мест: Детройта, Манчестера–Ливерпуля, Галле–Лейпцига и Иванова с парой городков области. Предложение Освальта консультировать его проект было принято ради поездок в текстильный край.

Первое впечатление: Иваново тонет в мартовской слякоти. На местном ТВ речь о том же: у соседей чисто, а у нас не пройти, не проехать, коммунхоз не справляется. И уже летом в «Рабочем крае»: «То, что Иваново – грязный город, для большинства – аксиома…». Но этим и исчерпывалось единство мнений ивановцев о своем городе и регионе. Не все признавали даже сам факт депрессивности. И разве это убыль населения? Вот если Детройт с 50-х гг. потерял половину жителей, а Манчестер – 2/5, если в городах экс-ГДР пустует миллион квартир, то это и правда впечатляет [Schrumpfende…, 2004][2]. Как и бегство с дальнего северо-востока нашей страны. Но

[2] Признаюсь, и меня поразили снимки пустырей фордовского центра с неожиданными вполне русскими огородами застрявших в нем безработных, чаще всего черных американцев.

Средняя Россия – совсем иное дело! Действительно, в Ивановской области за 1989–2002 гг. горожан убавилось на 12%; в самом Иванове – на 10%. Это немногим хуже, чем в смежных областях и городах.

Людям, далеким от теорий демографического перехода и эволюции расселения, невдомек, что не только кризис вызвал депопуляцию наших городов (о сельской знают все). А Ивановский регион, среди многих, затронут ею давно [Город и деревня…, 2001, с. 199–205]. С 1970-х гг. население Юрьевца, Заволжья, Вичуги, Южи убыло примерно на четверть. Убыль могла быть и считаться большей, если бы не три обстоятельства:

1) область, как и весь Центр РФ, принимала мигрантов с окраин страны и из СНГ. В шоковых условиях 90-х гг. многие из них думали в основном о дешевом приюте, а не о работе и перспективе, т.е. не о бедности и депрессивности мест вселения;

2) большая часть миграций скрыта в тени. Перепись 2002 г., приписав «лишних» 1,5 млн человек к Москве, недосчиталась в глубинке тех, кто подался в столицу на заработки без регистрации (как из Кизела)[3]. Удаленность от нее затрудняет ежедневные поездки, требуя вахтовых режимов и своего рода полуоседания у места работы;

3) картину осложняет сезонная суб- и контрурбанизация. Население убывающих западных городов просто ушло в субурбии; наше – расползается каждое лето еще шире, наполняя зоны депопуляции дачниками.

Статистика населения этого не отражает. Судя по ней, в регионе есть очень слабые признаки субурбанизации: при убыли населения в самом Иванове оно стабилизировалось в ближних пригородах, включая г. Кохму, но не в более дальних (табл. 2). Что касается «подроста» деревни за последнее время, то он вызван преобразованием только за 2004 г. 16 поселков городского типа в сельские населенные пункты. Масштабы же летнего разбега населения по дачам неизвестны; их и перепись не выявляла, тем боле, что прошла в октябре. Тут нужны специальные обследования, которые нигде толком не ведутся. Поэтому дачный феномен, всем знакомый на бытовом уровне, недоизучен и, как всякая народная стихия, недооценен, особенно чиновниками.

Правды ради отмечу, что не все россияне рвутся на загородные дачи. Помнится разговор с ивановским шофером, сельским уроженцем и «крепким мужиком» по натуре. Так вот ему не подходят ни тесная квартирка, ни садовый домик в пригороде, ни старый в деревне. Те далековаты и убоги.

[3] Если московская цифра вызывает сомнения, ибо не могла (переписчики и не пытались) зафиксировать всех «гастарбайтеров», то данным, полученным в малых провинциальных городках, обычно можно верить.

Зато прямо в черте города есть участок, там он и строит посильный особняк. Для многих планировочно рыхлых городов, где «частный сектор» занимает немалые площади, такой подход вполне разумен. Между прочим, привязанные к неудобьям рельефа (оврагам и т.п.), эти массивы, особенно в исторических центрах городов, становятся едва ли не самыми дорогими участками для новорусских, а вовсе не шоферских особняков.

Таблица 2

Динамика населения г. Иванова и пригородов, тыс. человек

Территории и класс поселений	1990	1996	2002		2005
	Текущий учет на 1.01			Перепись: 9.10	На 1.01
Город Иваново	482,4	471,9	447,1	431,7	418,2
Ближний пригород (Ивановский район), в том числе:	62,1	63,7	64,0	64,3	63,9
городское население	28,1	28,3	29,1	29,6	28,6
сельское население	34,0	35,4	34,9	34,7	35,3
Дальние пригороды (шесть соседних районов), в том числе:	303,2	294,5	278	265,4	258,7
городское население	233,9	226,4	214,4	205,0	186,1
сельское население	69,3	68,1	63,6	60,4	72,6
Остальная территория области, в том числе:	470,0	436,3	402,1	386,9	374,1
городское население	332,3	315,3	292,3	282,9	264,7
сельское население	137,7	121,0	109,8	104	109,4

Источники: [Численность населения…, 1990, 1996, 2002, 2005]; [Численность и размещение…, 2004].

Возвращаясь к экономике, отметим парадоксальную мощь *местной ментальной инерции*. Для многих ивановцев и их тогдашнего (2003 г.) красного губернатора В.И. Тихонова священной коровой оставался промышленный, текстильный профиль региона. «Губернаторское видение проблем Ивановской области» в сборнике [Экономика…, 2002, с. 4–14] исходило из образа России, явно взятого напрокат у А.П. Паршева [Паршев А.П., 2001]. Наш климат – не для внешних инвесторов, и они сюда не придут. У нас нет и не будет западных стандартов жизни, а также иного пути, кроме все-

мерного развития в области текстильной отрасли с опорой на собственные силы, техническое обновление производства и его дополнение готовой трикотажной и швейной продукцией. А все разговоры о перепрофилировании текстильных фабрик во что-то другое лишены здравого смысла и элементарного инженерного расчета. Эти же идеи развивала Стратегия развития Ивановской области до 2010 года [Там же, с. 272–310].

Разговоры все равно шли. Так, М. Мокрецов в газете «Курсив» (24.01.2003) бичевал консерватизм, протекционизм и самоизоляцию под лозунгом социальной справедливости, тогда как область отстает и нуждается в политике открытых дверей. Разные пути выхода из кризиса обсуждались даже в упомянутом официозном сборнике, причем регион и там признавался одним из самых кризисных в России (с. 169). Чтобы стать самодостаточными, писали местные эксперты, надо вкладывать деньги в науку, образование, сферу услуг. Такой потенциал у областного центра есть. Например, довольно престижные вузы, где учатся иностранцы и даже москвичи: дешево, а уровень образования неплохой.

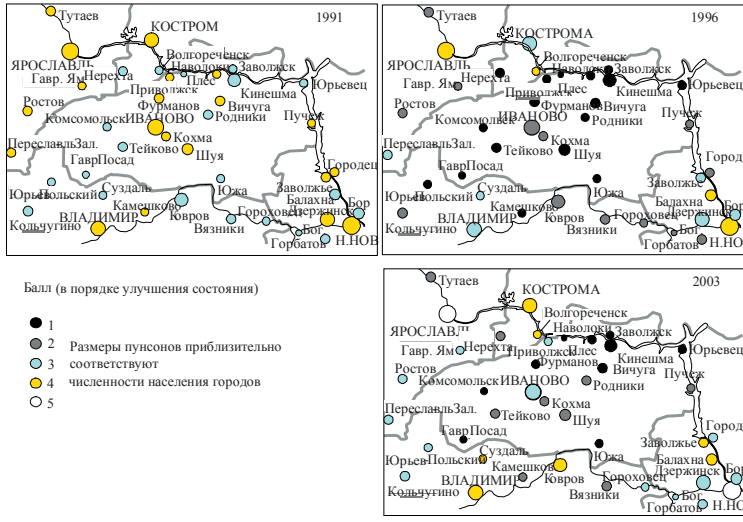
Ситуация сложная. Трудно безоговорочно принять чью-то позицию, ибо в каждой видны слабые места. Ставка на сервисную экономику в широком смысле – рецепт вроде бы универсальный, но требующий платежеспособного внутреннего или внешнего спроса на услуги (скажем, богатых туристов). Для региона, где обеспеченность автомашинами и телефонами, душевые доходы и инвестиции в 2–3 раза ниже средних по Центральному федеральному округу, а душевой экспорт меньше на порядок, такой сценарий выглядел малореальным, что отчасти оправдывало скептицизм губернатора.

Индустрия тоже не панацея. Половина предприятий в начале века несла убытки, среди текстильных – 2/3. А те, что оправлялись от шока, сразу меняли хозяев. Долги, диктат поставщиков сырья, энергии и тому подобное делали их неустойчивыми. Продукция слишком дешева для покрытия всех издержек и дорога для конкуренции на средних условиях ВТО. Идею «доращивания» промышленного комплекса до швейного этажа (обычно это просто постельное белье) реализовал малый бизнес. Но только этот этаж теневой. Числятся по 5–10, а работают сотни надомниц без налогов и т.п. Чуть лучше дела в машиностроении, однако мощности широко известных станкостроительных предприятий загружены на считанные проценты.

И все же регион с таким профилем реструктурировать легче, чем угольный или стальной. Шахте или домне труднее найти новое применение, чем фабрике. И находят: продают, сдают свободные площади магазинам, ночным клубам, казино. Хорошее, в том числе импортное оборудование часто распродается при этом за бесценок или пропадает вовсе[4]. Но это в областном

центре с его типичным доминированием над периферией. В пользу Иванова, кроме командно-бюджетных механизмов, работает давняя концентрация финальных производств [Лейзерович Е.Е., 1970]. Так, Большая ивановская мануфактура – БИМ – теперь доводит и красит ткани, свозимые с других фабрик региона. Понятно, что многим малым городкам совсем худо.

Рис. 5. Сводная оценка состояния городов Ивановской области



и ближайших соседей

Оценки состояния городов области и некоторых соседних приведены на рис. 5, из которого видно, что к середине 90-х гг. они все оказались в кризисе, да и потом, несмотря на явное улучшение, на фоне окружения остались «сгустком» депрессии, отступавшей, в общем и целом, к Волге. Проверить корректность оценок бегло-визуально или чуть более тщательно мне удалось в семи случаях. Острые сомнения вывал один – известный г. Плес с его 2,5 тыс. постоянных обитателей, где баллы очень низки (хотя в похожем на него Горбатове на Оке, вопреки местной присказке «Горбатова могила исправит», они заметно выше). Это особый случай: туристическое,

[4] Когда одно из фабричных зданий занял ивановский торговый молл «Серебряный город», станки выбрасывали прямо из окон и везли в металлолом. Зайдя в этот торговый центр весной, мы отметили популярность пищевой секции и музейную пустоту у витрин импортного ширпотреба (дешевый местный продают на рынках). Вот и материал к размышлению о плюсах и минусах второй модели развития.

дачно-курортное место, сохраняющее звание города скорее по традиции и «пульсирующее» по сезонам. В прочих случаях формальные оценки и непосредственные впечатления примерно совпадают.

Попав в Иваново, я не мог миновать и городок Южу, печально известный по нашей и иностранной прессе [Бергер Р., 2002, с. 41–53]. И нашел там еще один парадокс из числа трудно определяемых: что-то вроде счастья больного, едва избежавшего отправки в морг. В городе, который, по слухам, вроде бы где-то признавали беднейшим в Европе, царили оживление и оптимизм после недавнего мрака и одичания, от описания которых лучше воздержаться. Заметим только, что отчаявшиеся жители, в отличие от населения иных мест, так давили на местную администрацию, митингуя, ночуя вповалку в здании и т.п., что привели к ее смене. У руля встала женская команда В.А. Сысуевой, в шутку назвавшая себя «южским бабкомом», но для глубинки, да еще ивановской, отнюдь не случайная.

При ней Южский район, муниципально единый с городом, стал уже не последним, а среднебедственным. Помогла реанимация градообразующей прядильно-ткацкой фабрики, которой 150 лет. Она платила рабочим (хотя их, понятно, стало меньше) 3–4 тыс. руб., делала бязевые ткани и собиралась их отделывать. Помог районный АПК (мясо, яйца, молоко и земля под огороды горожанам, хотя, между прочим, с ней возятся не все: кто не может, а кто и не хочет, даже если голодает). Помогли инвесторы из Москвы, занявшиеся торфоразработками, малые предприятия в торговле, лесном промысле и др. Бюджетно вынуждена помогать область. По-своему помогла даже худая слава. На деньги фонда «Открытое общество» в С.-Петербурге району «сочинили» стратегию развития, выделив его преимущества: дешевизну местного сырья и труда, возможности для выращивания экологически чистых продуктов и развития туризма: леса, живописные водоемы. Правда, это обычные прожекты для нашей глубинки. В районе есть еще село Холуй – центр знаменитой лаковой миниатюрой, но это, увы, не опора. Ему бы как-то вырваться из лап перекупщиков и фальсификаторов… Важнее то, что правящая команда в принципе была открыта для бизнеса: приходи, работай, мы поможем. Ведь тут не до амбиций.

Кое в чем этот случай похож на кизеловский. Формально здесь такой же уровень дотационности бюджета – 82%. А если к собственным доходам относить лишь налоги, сборы и доходы, на которые способна влиять местная власть, то степень бюджетной самостоятельности упадет до 4% [Пряслов А.В., 2003]. Как и в случае с Кизелом, район выручает зона заключения

в Талицах. Там около 5 тыс. «клиентов» и неплохие заработки для жителей района. Впрочем, Южа все же находится в иной, лучшей зоне, привлекает дачников из Москвы и даже дальних мигрантов.

Ивановская глубинка вообще куда доступнее пермской, хотя глухие сельские и лесные углы есть и тут. Кстати говоря, это тоже ресурс для турбизнеса, пусть экзотичного, но не только охотничьего. Не могу забыть восторга западных коллег от малопроезжей прямой дороги из Пучежа к Иванову через Лух, с редкими заброшенными и еще живыми лесными деревушками, будто из допетровской эпохи. Один немец признался, что в такой глухомани (по-английски это звучит *in the middle of nowhere*, буквально: посреди нигде) никогда не бывал и не отказался бы просто пожить здесь какое-то время, чтобы прочувствовать дух и быт необычного для него места.

Подводя итоги, сначала повторю то, что и так известно. Подлинно депрессивное место есть место заболевшее, т.е. потерявшее здоровье (если его никогда не было, то это уже тип инвалида-хроника), а еще такое, которое не поправляется вместе с общей обстановкой в стране. Больные сельские ареалы изучены лучше [Нефедова Т.Г., 2003], да и депрессия промышленно-городских лишь кажется новым явлением. К проблемным же районам классики [Бандман М.К. и др., 1994] относили те места, которые не могут решить свои проблемы сами, без помощи извне.

Рассмотренные примеры подпадают под оба определения. Но все относительно. Жителю нашего очага депрессии места, слывущие таковыми в богатой стране, могут казаться издалека чем-то совсем иным. Для России герои этого очерка скорее типичны[5]. Их депрессия не означает полной беспомощности и не извиняет пассивности. Всегда актуально самоспасение утопающих, да и помочь легче тем, кто хочет выплыть. Вообще-то есть места, которым помощь не нужна, есть нуждающиеся в единовременной, а иным нужна постоянная. И помогать надо бы людям, а не фабрикам и отраслям[6]. Но это о региональной политике, которая у нас такова, что вообще под вопросом.

Места депрессии вообще-то перспективнее хронически отсталых. От славного прошлого они наследуют опыт, вкус успеха, инфраструктуру и прочий потенциал. Все это может забыться и износиться, причем по меркам жизни города и района довольно быстро. Но нет и худа без добра. Если

[5] Как тут не вспомнить польского сатирика-афориста С.-Е. Леца: "Порядка нету в Датском королевстве… О, как ты необъятна, Дания!"

[6] В Европе тоже не могли смириться с упадком отраслей, составивших славу наций, и их баз: Манчестера и манчестеров, Рура и руров. Но все льготы и программы не помогали, и стрелки поддержки в конце концов перевели на занятость в любой доходной сфере, на жилье и социальную инфраструктуру.

старая экономическая база мертва и оживить ее нельзя, нет больше и «моногорода» с его иллюзиями. Таков уже совсем не угольный Кизел, хотя пока ему от этого не легче. В Ивановской области судьба текстиля не так очевидна, но и там зависимость от него снижается. Что же касается парадоксов, то из двух примеров следует: если не все, то часть из них – общие, типовые, а вот образы и самооценки скорее разные. Видимо, самое страшное – это сочетание неустранимой за короткий срок экономической депрессии с социальной и административной деградацией, унынием и апатией, когда пресловутую рыбу кушать могут, а любая удочка валится из рук, отвыкших от дела. Что тогда с ними делать? Для ответа нужен куда более глубокий анализ.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бандман М.К.* и др. Проблемные регионы: понятия, типы, особенности // Известия РАН. Сер. геогр. 1994. № 5.

2. *Бергер Р.* Россия за газетной строкой. Взгляд на события иностранного корреспондента / Пер. с нем. М., 2002.

3. Весна 89: География и анатомия парламентских выборов. М., 1990.

4. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен. М., 2001.

5. *Лейзерович Е.Е.* Экономический подрайон как первичный территориально-производственный комплекс и его элементы (на примере Ивановской области) // Вопросы географии. Сб. 80. М., 1970. С. 206–220.

6. *Нефедова Т.Г.* Сельская Россия на перепутье: Географические очерки. М., 2003.

7. *Паршев А.П.* Почему Россия не Америка: книга для тех, кто остается здесь. М., 2001.

8. *Пряслов А.В.* Экономика города Южа: Курсовая работа студента экономического факультета Ивановского госуниверситета. Иваново, 2003.

9. Территориальная структура хозяйства староосвоенных районов. М., 1995.

10. *Тихонова Н.Е.* Феномен городской бедности в современной России. М., 2003.

11. Численность и размещение населения: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. М., 2004. Т. 1.

12. Численность населения РСФСР (Российской Федерации) по городам, поселкам городского типа и районам. М., 1990; 1996; 2002, 2005.

13. Экономика Ивановской области: состояние, проблемы, развитие / Ред. колл. В.И.Тихонов и др. Иваново, 2002.

14. *Dicken P.* Global Shift: Industrial Change in a Turbulent World. L., 1986.
15. Schrumpfende Städte. Band 1. Internationale Untersuhung. Bonn, 2004.

Т.Г. Нефедова

ВЫЖИВАНИЕ НА ГРАНИ ФОЛА

МАНТУРОВСКИЙ РАЙОН КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ

В центральной части Костромскую область с севера на юг пересекают две большие реки: Унжа и Ветлуга, а на юге Кадыйский район выходит к Волге. Здесь преобладает самый обширный по площади линейный тип освоения территории. Поселения и сельскохозяйственные земли сконцентрированы только вдоль крупных рек. Прежде они тянулись почти сплошной полосой вдоль реки шириной 3–5 км, соединенные единственной автодорогой. Эту полосу и показывает карта (рис. 1). В последние годы посевные площади занимали лишь 4% его территории. Упадок сельского хозяйства – и коллективного, и индивидуального – здесь налицо. Сейчас большая часть сельскохозяйственных земель – это залежи, распахиваются лишь отдельные очаги. Вся остальная территория, кроме этой освоенной и уже частично заброшенной полосы, сплошь покрыта лесом и болотами, на ней почти нет поселений, кроме отдельных лесных поселков, тяготеющих к железной дороге. Это один из основных районов лесозаготовок – Мантуровский район Костромской области, удаленный от своей столицы более чем на 200 км, т.е. почти так же, как сама Кострома удалена от Москвы.

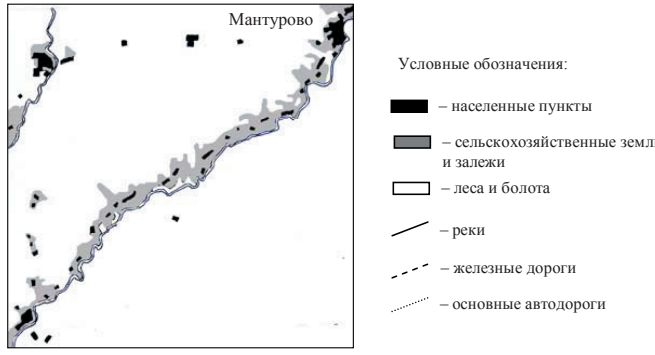


Рис. 1. Линейный тип освоения территории Мантуровского района Костромской области

ГОРОД КАК ЦЕНТР ВЫЖИВАНИЯ

Город Мантурово (19 тыс. жителей) возник на железной дороге в начале XX в., хотя первое упоминание об этой местности находят в источниках XVII в., описывающих деревни и погосты на месте современного города. Мантурово стоит на Унже более чем в 200 км от Костромы, но его состояние лучше, чем многих малых городков, расположенных ближе к областной столице. И дело не только в численности населения, ведь Мантурово тоже малый город. И даже не в статусе города областного подчинения, т.е. имеющего свой бюджет и свои интересы, порой входящие в противоречия с интересами района. Именно железная дорога дала много преимуществ: здесь есть мост через реку, через него проходит новая автотрасса Екатеринбург–С.-Петербург. В городе почти нет следов запустения и безвыходности, так бросающихся в глаза, например, в Судиславле и Макарьеве. Здесь тоже преобладает деревянная частная застройка, но есть и старые многоквартирные бревенчатые дома, есть новые районы с блочными многоэтажками, хотя и окруженные теплицами и огородами. Новый район возник в советское время вокруг биохимического завода, построенного в водоохранной зоне Унжи и закрытого в 1990-х гг. по требованию «зеленых». На его развалинах, видимых издалека и напоминающих документальные фильмы об ужасах войны, работают две небольшие фармацевтические фирмы. Но главное, то тут, то там видны новые точки роста. Это и новые магазины и кафе, и новые шикарные офисы, например Казначейства, и даже отдельные частные особняки. В центре города сохранилась старая двухэтажная гостиница, стандартного провинциального типа. А на окраине возле промплощадки бывшего биохимзавода построен частный пятизвездочный отель с соответствующими заоблачными ценами.

Мантурово всегда было центром лесопиления. Уже к 1912 г. здесь работали три лесопильных завода, на которых было занято более 150 человек. Основное современное предприятие – Мантуровский фанерный комбинат, наследник дореволюционного фанерно-лесопильного завода. Он стимулирует заготовки лиственной древесины (использует березу). 70% фанеры идет на экспорт, тут же – мантуровский таможенный пост. Это яркий пример проникновения новых отношений в самую глубокую провинцию. Правда, пока главный человек на комбинате – кризисный менеджер, пришедший в 2005 г. Почему же столь востребованное и поставщиками, и потребителями предприятие оказалось в кризисе? В начале 1990-х гг. Мантуровский комбинат был вполне дееспособен. Но, как и многие предприятия, он постепенно

оброс множеством дочерних фирм, живших за счет завода. Сырье у них покупали по завышенным ценам. На самом фанерном заводе долги росли, и уже начали говорить о банкротстве. Тогда и перепродали его новым хозяевам, которые наняли кризисного управляющего. Это молодой человек лет 30, кочующий с предприятия на предприятие. Профиль и даже страна не имеют значения, до этого был алюминиевый завод на Украине, потом – Псковский мясокомбинат, теперь – фанерный. Это профессионал высокого класса из нового поколения, очень жесткий и целеустремленный. Первым делом он избавился от лишних структур и наладил прямые связи с лесозаготовителями без посредников. Реформа опасная, поэтому без телохранителя ни шагу. Более того, крупным заготовителям – наследникам советских леспромхозов – он предпочитает частников: так надежней и дешевле. Зато долги постепенно убавляются, а производство восстанавливается. Из 45 фанерных заводов России этот вышел на 4-е место. Он основной промышленный налогоплательщик в городе. На комбинате сейчас работают 1600 человек, для российских условий оптимально 1100 (так что предстоит еще одна жесткая акция). В Финляндии на комбинате такой же мощности работают 700 человек, в Японии – 150. Помимо фанерного комбината есть в городе и другие предприятия: бывший тракторoремонтный завод переквалифицировался на ремонт лесозаготовительной техники; мясокомбинат, который тоже купили и подняли москвичи; маслосырзавод – учредители которого бывшие военные из местных; хлебозавод и несколько пекарен. И целых три предприятия производят минеральную воду («Царская вода», «Костромская снегурочка», «Мантуровская») – видимо, у северян какая-то особая жажда.

Еще более мощные предприятия – в соседнем городе Шарье, что в 80 км далее на восток. Главное – это КроноСтар, созданный в 2002 г. на швейцарские деньги на базе завода «Шарьядрев». Впрочем, новые собственники использовали только площадку и инфраструктуру, воздвигнув на краю города у леса новый с иголочки ультрасовременный гигант, сверкающий переплетающимися трубами. Он поглощает любую древесину, производя древесно-стружечные и древесно-волокнистые плиты, полы, стеновые панели и т.п. Это стимулирует лесозаготовки не только в Шарьинском, но и в Мантуровском районе.

Приход иностранных инвестиций в Шарью дал толчок развитию и соседних районов. Помимо создания собственных рабочих мест, завод оживил стройиндустрию. Специально для него в Мантурове была восстановлена подстанция и построена ЛЭП в Шарью. Отремонтированы и построены дороги.

Для того чтобы понять, что представляет собой собственно Мантуровский район, рассмотрим примеры выживания отдельных предприятий и сельских поселений.

ЧЕРТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОЛЛАПСА

По данным весьма типичного Угорского сельсовета, 58% из 409 человек его постоянного населения живет в селе Угоры. Есть еще село Хлябишино на автотрассе, в котором числятся 60 человек. Еще в двух селах живут 42 и 27 человек. В остальных семи поселениях сохранилось менее 10 местных жителей, в основном пенсионеров. Через несколько лет их не будет совсем. Несмотря на то что центр сельсовета, Угоры, по меркам Нечерноземья – село большое, среднюю школу в нем в этом году заканчивают шесть человек, а всего учится 28 детей. Все они уедут, как предыдущие выпуски, и, скорее всего, не вернутся.

Первое, что бросается в глаза в Угорах, – это огромная полуразрушенная церковь, которая сейчас восстанавливается на деньги районной администрации и епархии. Строители – мигранты с юга. Почему не свои, ведь в селах безработица, а СПК[1] «Свобода» только летом выдал мизерную зарплату за февраль? Ответ представителя сельсовета был прост: «Не хотят и не умеют». Так началось наше знакомство с этим представителем необъятной и очень разной сельской глубинки России, расположенной в живописном месте на высоком берегу реки Ужа в 35 км от г. Мантурова. В здешних селах на 409 человек постоянного населения 197 трудоспособных. Однако 55 человек, хотя и прописаны здесь, работают, а часто и живут в других местах (в Мантурове, Костроме, Москве). 40 человек скорее числятся, чем работают в СПК, 10 человек – в лесничестве, шесть – в сельсовете, наиболее многочисленна бюджетная сфера (школа, детский сад, клуб, библиотека, фельдшерский пункт) – около 30 человек. Зарплаты бюджетников и колхозников в 2006 г. составляли 1–2 тыс. руб. Есть и предприниматели, владельцы трех магазинов, в которых в общей сложности занято семь человек. Кроме того, один предприниматель поставил пилораму и дает работу еще двум жителям. Здесь зарплаты чуть выше, но все в конвертах, так что местный бюджет ничего от налогов не имеет. Как ни заполняй рабочие места, все равно около 50 человек оказываются без работы. Самые обеспеченные люди в селах – пенсионеры, имеющие стабильный доход. Некоторые трудоспособные по существу живут на пенсию своих матерей, нередко пропивая ее.

[1] СПК – сельскохозяйственный производственный кооператив, бывший колхоз.

Каждый нынешний и прошлый работник сельхозпредприятия имеет в собственности земельный пай (6,1 га), но вышли из колхоза единицы. Например, семья из Угор на одном гектаре своего пая сеет зерно, а прочие земли использует в качестве сенокоса. Остальные выживают с помощью огорода, а землей их распоряжается (вернее не распоряжается) СПК. За ним, по статистике, числится 1367 га пашни, которая зарастает мелколесьем и травами. В 2006 г. распахано и посеяно было лишь 140 га яровых культур. Но и индивидуальное хозяйство постепенно свертывается. Если еще в середине 1990-х гг. в Угорах было около 70 коров, то теперь – только 15, а во всех селах сельсовета – 30. Население стареет, за коровой ухаживать становится не по силам, а молодежь скотом мало интересуется – по их словам, дешевле купить. Поросят бабушкам легче вырастить. В Угорах шесть свиноматок. Поросят берут весной, а осенью режут. Поэтому в статистику, которая показывает живность на 1,01 каждого года, они вообще не попадают. Но и для поросят надо картошки, как минимум, с 20 соток. Да еще себе на весь год. Надо нанимать частный трактор. Плюс другие корма, которые приходится покупать в магазинах. Колхозных кормов не хватает и для оставшихся там 190 голов крупного рогатого скота (до 1990 г. было 2000 голов), так что населению колхоз ничего не дает и не продает, разве кто украдет.

В 2006 г. в рамках сельскохозяйственного национального проекта стало относительно легко получить кредит для личного хозяйства в 30 тыс. руб. под 2% годовых. Людей вызывали в сельсовет, предлагали взять кредит и купить корову – никто не хочет. Уменьшение частного скота идет по нарастающей. Прежде при 70–100 коровах на село нанимали пастуха. Теперь, когда осталось 10–15, приходится пасти по очереди (пастух оказывается слишком дорогим, да и такого не найти – уходят в запой, теряют коров). Все это дополнительная нагрузка местным жителям и одна из многих причин отказа от скота.

Так что зарабатывать скотоводством желающих все меньше, к тому же и продукцию продать сложно. Спрос на молоко создают только дачники летом, а дорога в Мантурово на рынок слишком накладна (60 руб. на автобусе в оба конца), да и автобус ходит раз в день. За мясом, правда, наезжают перекупщики, с которыми можно созвониться. Но порой гораздо выгоднее оказываются сбор и продажа грибов и ягод. На трассе перекупщики берут пятилитровое ведро клюквы и брусники за 200 руб., 10-литровое – за 500 руб. Только на ягодах можно заработать за 2 месяца 20–30 тыс. руб., хотя ходить за ними надо 10–20 км. Регулярно этим мало кто занимается. Большинство – продадут небольшое ведерко и – в магазин за бутылкой.

И все-таки в интервью жители утверждали, что колхоз им нужен. И как спасение от безработицы, особенно оставшихся мужчин в возрасте 40–50 лет, и как помощник при ведении своего хозяйства. Сельскохозяйственные предприятия, как бы они ни назывались, – это единственная форма организации местных жителей. Признаков хозяйственной самоорганизации нет.

МАНТУРОВСКИЙ РАЙОН – ПЕРСПЕКТИВЫ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Угорский сельсовет – наглядный пример полного экономического коллапса как общественного, так и индивидуального сектора традиционного сельского хозяйства. СПК «Свободный», скорее всего, погибнет, ведь надои 1319 кг молока в год от одной коровы и урожайность зерновых 4,7 ц/га – это пародия на агропроизводство. Без помощи колхоза гибнет и подворье, коллапс которого усиливается демографической и алкогольной деградацией населения.

Соседний Леонтьевский сельсовет на том же высоком берегу реки Унжи крупнее (913 жителей), правда половина живет в лесопромышленном поселке Карьково, но это особый мирок, а остальное население наполовину сосредоточено в центре сельсовета деревне Леонтьево (166 жителей), наполовину разбросано по 12 малодворкам. Было 15, но в трех уже не осталось никого. СПК «Нива» не из худших, но и он, скорее всего, обречен. В 2006 г. он засеял 350 га при пашне 1600 га, да и крупного рогатого скота у него осталось 300 голов. Правда, урожайность зерновых он получил в 2 раза выше, чем в «Свободном», да и надои около 2000 кг на корову. СПК платит около 3000 руб. в месяц своим 45 работникам. Бюджетная сфера здесь обширнее, в ней занято 80 человек (включая Карьково), и частники активнее. Свыше 60 человек связаны с лесом, а более 40 жителей из сел ездят работать в Мантурово, благо оно поближе. Кроме того, здесь находится Таежная станция Института им. Северцева, в которой работают еще 10 человек местного населения. Тем не менее более 40 человек безработные, хотя на бирже труда зарегистрированы только четверо.

В Мантуровском районе ни одно из девяти крупных агропредприятий не засеяло более 500 га, и самое большое общественное стадо составляет около 500 голов крупного рогатого скота. Само по себе сокращение посевных площадей и поголовья скота – не самое страшное, ведь те крупные предприятия, что существовали здесь на огромных дотациях при социализме, были явно велики для этой зоны с мелкоконтурным землепользованием и стремительно убывающим сельским населением. Но выживет ли общественный сектор как таковой?

Районная администрация по-прежнему ориентирована на крупные предприятия, хотя и соглашается, что выживут не все. В Управлении сельского хозяйства считают, больше всего шансов возродиться имеют четыре предприятия. Это, прежде всего, СПК «Заречье», который приобрели инвесторы из Костромы, владеющие в Мантурово сыродельным заводом. В «Заречье» даже урожайность зерновых культур в 2005 г. была почти среднероссийской – 15 ц/га. Кроме того, это СПК «Победа». Его выкупила районная администрация и теперь это – муниципальный унитарный совхоз (МУЗ). Зарплаты там стабильные – 3–4 тыс. руб. Коровы в нем дают самые большие в районе надои – 2200 кг в год. Это все же отстает от средних показателей по России, которые с выходом из кризиса растут, уже в 2003 г. они составляли около 3000 кг (Сельское хозяйство, 2003). Причины относительных успехов еще двух предприятий – СПК «Сокол» и «Подвигалихинский» – связывают с личностью руководителей. Эти платежеспособные предприятия, кстати, в 2006 г. получили льготные кредиты по национальному сельскохозяйственному проекту. Значит, можно функционировать и в таких сложных природных, экономических и демографических условиях. И пути выживания агропредприятий даже на этом районном примере уже ясны:

1) включение в локальные АПК, в том числе путем приобретения хозяйств перерабатывающими предприятиями с целью создания стабильной сырьевой базы;

2) патронаж административных структур;

3) феномен руководителя, хотя пассионариев в деревне крайне мало.

Последний фактор малонадежен, и при смене руководства предприятие может рухнуть, как и все остальные. Эти четыре предприятия в 2006 г. посеяли яровых на 1600 га. Есть еще вполне успешная птицефабрика, на которой занято 150 человек. Остальные предприятия, скорее всего, постепенно исчезнут. Это значит, что пахотные земли района, составляющие сейчас 15 тыс. га, уменьшатся если не в 10, то в 5–6 раз наверняка. *Сжатие освоенного пространства и очаговость развития сельского хозяйства в районе неизбежны.* Но ведь помимо сельского хозяйства реально видны и другие пути выживания сельской местности.

СПАСУТ ЛИ ДАЧНИКИ ДЕРЕВНЮ?

В Угорском сельсовете около 70 домов приобрели дачники. В соседнем – Леонтьевском – из 437 домов, в которых прописаны местные жители, реально жилых всего 204. 87 домов (20%) стоят пустые, причем половина

их них – бесхозные, полуразрушенные избы, а у остальной половины есть наследники в городах. Примерно 30% домов и в Угорской, и в Леонтьевской администрациях куплены горожанами. Больше всего дачников из Москвы и С.-Петербурга. Есть единичные семьи из Мурманска, Костромы. В начале 1990-х гг. под влиянием бума частной собственности все скупали дома, теперь желающих мало, а многие купленные дома не посещаются. Полуразвалившийся дом можно купить за 35–50 тыс. руб.

Наиболее привлекательные места для дачников – деревни на высоком берегу Унжи. В Угорском сельсовете это Медведево, Давыдово, Дмитриево, даже сами Угоры. Гораздо меньшей популярностью у горожан пользуются села, расположенные у дороги, идущей километрах в двух-трех параллельно реке. Пути формирования дачных сообществ часто неисповедимы: приезжает одна семья, покупает и восстанавливает избу, обустраивается, притягивает родных и знакомых. Так формируется обособленное сообщество, в основном интеллектуалов, часто профессиональное. Например, Медведево – село социологов и учителей, Полома – журналистов.

Однако, как отмечено В.Г. Виноградским (Современный Российский Север, 2005), взаимоотношения «дачников» и «местных» не очень просты. Формируются два параллельных социально-культурных сообщества. С одной стороны, бывшие хозяева домов, которые хорошо понимают, что продали их за бесценок, и с глухим недовольством наблюдают, как горожане поднимают эти избы из руин. С другой – городские дачники с относительным достатком, инженерными и техническими навыками ведут рекреационный образ жизни, в общем, живут иначе. По его наблюдениям, это приводит к глухому конфликту, основанному на ощущении местными жителями собственного бессилия, и к зависти, вплоть до отдельных угроз по пьяному делу, в обычное время прикрытых демонстративным радушием.

Конечно, есть точки совпадения интересов, связанные с тем, что дачники обычно не ведут сельского хозяйства, а значит, нуждаются в молоке, картофеле, овощах и т.п. Нуждаются они и в помощи при ремонте дома, однако это часто превращается в проблему, так как местные заламывают немыслимые цены, часто требуют часть денег вперед и уходят в запой в самый разгар работы. Дачникам приходится призывать рабочих из города или какой-нибудь стройки, если они есть, а в глубинке – обходиться своими силами. Так что симбиоза не получается. Еще в 1970–80-х гг. отношения дачников и местных были лучше. Во-первых, горожан было меньше, и местные жители считали своим долгом их опекать, во-вторых, еще было живо старое поколение, приученное работать за гроши.

Правда, и местные нуждаются в помощи дачников, которые готовы нести им плоды городской цивилизации. Например, Угорскому сельсовету москвичи подарили компьютер, обещали Интернет и т.п. Однако местные жители не стремятся перенимать у горожан иные нововведения, помимо чисто потребительских (Современный Российский Север, 2005). Ни строительные, ни сельскохозяйственные, ни микроландшафтные новшества, вроде цветников на участках, как правило, не прививаются. Более того, по мере увеличения числа дачников и маргинализации местного населения, отношения между ними только ухудшаются и вполне способны перейти в открытый конфликт.

Иное дело деревни, в которых уже не осталось местных жителей и число которых будет все увеличиваться. Дело ведь не в сельском хозяйстве и даже не в местном населении. Можно ли спасти хотя бы очаги освоенной и отвоеванной у леса территории? В этом плане горожане выполняют неоценимую роль, сохраняя и восстанавливая отдельные дома и целые улицы. Однако возникает другая проблема. Там, где круглый год нет постоянного населения, дома дачников часто разоряют зимой. Существует там и реальная опасность наступления дикой природы на поселение. Даже в обжитых деревнях в Мантуровском и соседних районах волки воруют собак и мелкую живность в окраинных домах. Да и существующая инфраструктура (магазины, почта) заглохнет при отсутствии постоянных жителей. Значит, нужны сторожа, нужна совсем иная инфраструктура, созданная людьми пришлыми.

Признаки городской цивилизации в деревне все же есть – это, прежде всего, сотовые телефоны, которые есть почти у всех, кроме совсем стареньких бабушек. Шесть семей в сельсовете имеют дома компьютеры, плюс школьные. Только связано ли это с дачниками? Может быть, это просто снятие давления расстояний. Сплошная телефонизация частично компенсирует российские просторы, бездорожье, в том числе обеспечивая связь с детьми в городах.

Именно родственники (дети) в городе, а не отдыхающие москвичи становятся тем связующим звеном, которое реально интегрирует город и деревню. Для них выращиваются продукты на сельских огородах, они приезжают к родителям копать картошку, привозя с собой и городские инновации. По мере умирания старшего поколения они становятся наследниками домов их родителей и такими же дачниками, только выросшими здесь, в деревне, а потому не оторванными от местного населения.

КТО ЖЕ СПАСЕТ ДЕРЕВНЮ?

В Мантуровском районе в 1950 г. проживало 24,2 тыс. сельского населения (Народное хозяйство, 1994), в 2006 г. – 6,3 тыс. (Сельское население, 2006). Ежегодная его естественная убыль (превышение смертности над рождаемостью) составляет 150 человек, миграционная убыль – 50–70 человек (Города и районы, 2005). Легко посчитать, что при таких темпах (а с увеличением доли старшего поколения смертность растет) лет через 15–20 не останется никого.

Многие из местных жителей и управленцев считают, что спасти деревню могут люди пришлые, но не дачники из Москвы, а народ сельский, только из других мест. В Мантуровский район переезжают из более удаленных районов области, но отток местного населения все равно больше. Вначале 1990-х деревню пополнили мигранты из бывших республик СССР и с востока страны. Однако приезжие предпочитали районы поближе к Костроме. К тому же ехали в Нечерноземье в основном горожане. В деревне большинство из них не задерживались долго, используя ее как ступеньку на пути в российские города. Иное дело – таджики, узбеки, корейцы и другие сельские жители юга, поменявшие теплый Юг на суровый, но землеобильный русский Север. Их мало, но приведу пример одного такого хозяйства в том же Леонтьевской сельсовете.

Семья Юрия Кана приехала из Узбекистана несколько лет назад, успели даже третьего ребенка здесь родить, а гражданства летом 2006 г. у них не было, поскольку формально они не работают. Парадоксальность ситуации сразу бросается в глаза, когда видишь огромную теплицу с помидорами и огурцами, занимающую рядом с домом две сотки. Теплицу Юрий воздвиг сам из подручных средств, благо землю дали без проблем (дом они арендуют у местных жителей, пока строят свой в соседнем селе). Сам он православный, помогает местной церкви. В его рассказе о своем хозяйстве все время звучало недоумение. Почему считается, что здесь не растут теплолюбивые овощи? Без всякого отопления под пленкой он получил в прошлом году 1,5 т огурцов, помидоры, перец, баклажаны. Даже арбузы в теплице вырастил, правда небольшие. А если бы было отопление, то Мантурово арбузами он бы завалил. Почему местные жители болтаются без работы, когда все вокруг требует рук? Они и к нему ходили, просили денег. Но когда он давал им лопату и говорил: «Вскопай делянку 10×10 метров, потом денег дам», – их как ветром сдувало. Он мог бы еще пять теплиц поставить. Но нужно отопление. Для всего этого необходимы кредиты. А их не дают, так как нет гражданства. Замкнутый круг. Правда, жена Юрия, парикмахер по специальности, нашла работу в Мантурове, и ей дали гражданство. Обещают гражданство и ему, но

кредиты в 200–300 тыс. руб. он вряд ли получит, ведь никакого обеспечения у него нет. При гражданстве можно рассчитывать только на кредит для ЛПХ по национальному проекту, но человеку с таким размахом 30 тыс. руб. не очень-то помогут. А ведь такие люди – опора местного сельского хозяйства.

Главная проблема – взаимодействие с местным населением, смотрящим на него с недоумением и тайной завистью? Если бы была возможность развернуться, он пригласил бы сюда несколько семей из Узбекистана, самых разных национальностей, в том числе русских, которые хотели бы уехать, но боятся российской неизвестности и хлопот с гражданством. Эти люди составили бы костяк его работников, в который он постепенно инкорпорировал бы и местных жителей. Только так, считает он, наглядным примером не одиночки-энтузиаста, а целой группы людей их можно вернуть из полной пассивности и алкоголизма к нормальной жизни и работе.

Этот проект, с одной стороны, может быть более успешным для сохранения села и сельского хозяйства. С другой – его сложно реализовать, учитывая нашу бюрократию. А потенциально он, возможно, и конфликтен, так как создает колонию постоянных сельских жителей, «чужих» для местного населения, своим трудолюбием невольно демонстрирующих ему его собственную несостоятельность.

Дело не только в национальных отличиях. В каждом сельсовете можно найти людей, которые хотят и умеют заниматься сельским хозяйством. Но и это, увы, не местные жители, которых так трудно расшевелить. Достаточно еще одного примера из Угорского сельсовета.

Село Полома, как уже говорилось, облюбовано журналистами. Местных жителей в нем осталось шесть человек, трое из них – семья Пановых. Николай Михайлович Панов приехал из Свердловской области, где у него было фермерское хозяйство. Там развернуться не удалось, зато здесь в аренду дали 3 га земли, купил дом, поставил скотный двор. Сейчас у него одна корова, 11 бычков, 20 овец и 100 гусей. К тому же он еще и работает в Шарье на заводе, так как свое хозяйство в стадии становления прибыли не дает. Он хочет прикупить еще 50 телят, чтобы выращивать их до 1,5 лет и продавать. Он тоже удивляется, почему здешнее население не использует тех возможностей, что дает природа. Сам Бог, по его словам, велел здесь заниматься животноводством.

Приведенные примеры не уникальны. Таких людей на весь район наберется, по словам главы администрации, человек 15, и более половины из них – приезжие. К сожалению, Костромская область не попала в число пилотных регионов при реализации Национального проекта по миграциям, который облегчает условия переезда из бывших республик СССР в Россию.

ОТ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА К ЛЕСНОМУ

Помимо сельского хозяйства и рекреации дачников, еще один вид деятельности определяет лицо Мантуровского района – это лесное хозяйство. В нем занято столько же людей, сколько и в сельском хозяйстве. Благодаря Мантуровскому фанерному комбинату, которому уже 90 лет, и «КроноСтару» в Шарьинском районе сбыт есть, хвойные и березу отправляют на экспорт.

В последние годы уже были трудности с вырубками, так как лесоустройство проводилось 10 лет тому назад, все ближайшие леса, разрешенные к рубкам, использованы, а дорог к дальним нет. В 2006 г. началось новое лесоустройство, подросшие леса переведут в категорию спелых, и можно будет снова вырубать в ближайших зонах. В целом расчетная лесосека используется на 42%, по хвойным – на 78%. То есть ресурсы есть, хотя леса здесь сильно пострадали при пожарах 1972 г. Но за прошедшие 34 года молодой лиственный лес уже приспевает (осину можно рубить с 30–40 лет, березу – с 50–60 лет), а хвойные надо ждать еще лет 40. Среди хвойных преобладает сосна, ели только 13%.

Ведают лесами два предприятия: Мантуровский гослесхоз, который контролирует 187 тыс. га, и межколхозный лесхоз – 36 тыс. га. Восстановление леса довольно активно. После березы активно идет еловый подрост. Сосна восстанавливается сложнее, ее лесники сажают, то там, то здесь попадаются «детские садики» с маленькими сосенками.

Прежде был крупный заготовитель, леспромхоз, который преобразовался в «Мантуровопромлес», но в последние годы почил в бозе. Сейчас здесь насчитывается шесть основных заготовителей и множество пилорам. На предприятиях зарплата с надбавками достигает 6–8 тыс. руб. Заготовки (70%) ведутся зимой, поэтому зимой зарплаты выше. Помимо них, лес рубят все, кому не лень. Так, в 2005 г. было вырублено 130 тыс. куб. м ликвидной древесины, из них только 53 тыс. предприятиями лесозаготовительного комплекса, 41 тыс. – частниками, остальное – бюджетными организациями и агропредприятиями, около 4,5 тыс. куб. м вырубает население. Каждый может купить лесной билет (180 руб. за куб. м хвойных пород), получить делянку, вырубить лес и продать на пилораму или куда еще за 700–800 руб. Баланс на пилорамах берут по 300 руб. Но заготавливают лес по билетам единицы. Самих лесников удивляет эта апатия населения. Иное дело – безбилетные рубки, по сути, воровство леса. В Мантуровском лесхозе за этим следят, но сил не хватает. Воровство оценивается самими лесниками в своем районе в 0,2–0,3 тыс. куб. м, в соседних – порядка 1 тыс. куб. м.

Хотя лесом и занимаются все, в районе есть специализированные лесные поселки. Они, как правило, гораздо крупнее сельскохозяйственных поселений, но их судьба тоже незавидная. Проследим ее на примере поселка Октябрьский того же Мантуровского района. Возник он еще до революции вокруг завода пиломатериалов, принадлежавшего московскому фабриканту И.Г. Бранту (станция, появившаяся в 1906 г., до сих пор называется Брантовка). Потом завод национализировали и закрыли, а в 1930-х аналогично многим лесопромышленным поселкам Севера России здесь, в рамках ГУЛАГа, было создано спецпоселение. На его базе в 1950–1960-х был образован леспромхоз. Так что люди давно рубят лес – добровольно и принудительно. В 1959 г. здесь жило 4,5 тыс. человек, в 1970 – 4 тыс., в 1979 – 3 тыс. Сейчас в поселке осталось 1336 жителей. Он производит впечатление полной разрухи. Почти в каждом втором доме (всего около 200 домов заброшено) зияют пустые глазницы окон, торчит пакля, видны внутренности домов. Дороги в ужасном состоянии, кое-где брошены доски-мостки, иначе не пройти. Выкопанные когда-то небольшие прудики заросли и превратились в зловонные лужи. Заборы все покосились, участки, за небольшим исключением, заросли бурьяном. Сразу видно, что народ здесь некрестьянский, да и помощи в своем хозяйстве ждать не от кого (прежде леспромхоз помогал и техникой, и кормами для скота). Работают здесь два лесоперерабатывающих предприятия, занимающиеся и заготовками леса. Одно принадлежит москвичам (ЗИЛлес) и производит пиломатериалы, плинтусы, заготовки для мебели. Зарплата – от 5 до 12 тыс. руб. Второе предприятие – частное, образовавшееся на базе бывшего леспромхоза. Оно испытывает трудности, и судьба его не ясна. Около 60 человек работают на железной дороге. Для железнодорожников даже был построен многоэтажный дом у станции, который тоже пришел в негодность и стоит пустой, усиливая впечатление разрухи. Еще 50 человек работают в Мантурове, Костроме, Москве. Очень много безработных. Сложность в том, что из поселка в Мантурово даже нет проезжей автодороги, связь – только по железной дороге. Люди бегут отсюда. Символично, что на деревянной лавочке у дома на главной улице кто-то вырезал ножом «Рожденный брать давать не может», а кто-то другой добавил рядом «Но отдавать приходиться».

Не во всех лесохозяйственных поселках ситуация столь удручающа. Например, в упоминавшемся выше поселке Карьково Леонтьевского сельсовета (412 жителей) благодаря созданной инфраструктуре многоквартирных домов и активно функционирующим трем лесопромышленным предприятиям ситуация лучше. Но и там в связи с уменьшением производства

уровень безработицы, особенно среди женщин, миграционный отток велик. Не помогает даже близость к городу и хорошая с ним связь, позволяющие многим работать в Мантурово.

ОТ КОСТРОМЫ ДО САМЫХ ДО ОКРАИН

Отвлечемся от Мантуровского района и посмотрим, насколько типична описанная выше сельская местность для Костромской области. Сравним интенсивность сельского и лесного хозяйства (по показателям производства агропродукции на единицу территории и вывозки древесины на ту же территорию).

Разброс показателей очень велик, что связано с общей освоенностью территории и ее хозяйственным профилем. Можно выделить две зоны (рис. 2 и 3). Основная сельскохозяйственная зона – это небольшой юго-западный угол, включающий шесть районов, где производится половина агропродукции области. Лесопромышленная зона гораздо обширнее и охватывает всю северную ее часть. Мантуровский район попадает все-таки в лесопромышленную зону. Если же наложить обе зоны, то на юге области выявится некоторая «выморочная» территория неустойчивого и сельского, и лесного хозяйства.

Во время нашего путешествия отчетливо было видно, как меняется степень освоенности территории по мере удаления от Костромы. Зона влияния города зависит от его людности. Так, Москва преобразует территорию и влияет на население, инфраструктурное обустройство, экономику, в том числе и на результаты сельского хозяйства, во всей Московской области и даже за ее пределами (Нефедова, 2003). В Нечерноземье любой город с населением свыше 100 тыс. заметно меняет многие показатели в ближайшем административном районе. Потенциала городов с меньшим населением на весь район не хватает, но вблизи городов в среднем и плотность населения выше, и хозяйство крепче.

Если сгруппировать все 24 административных района Костромской области в порядке соседства с областной столицей (единственным городом с населением свыше 100 тыс.), то можно выделить пригород – Костромской район. Затем идут соседи Костромского района, т.е. соседи столицы второго порядка: Нерехтский, Красносельский, Судиславский, Сусанинский, Буйский районы. Это *полупригороды* (рис. 3). Соседи третьего и четвертого порядка – *полупериферия*, пятого и шестого порядка – *периферия*. И, наконец, из-за эксцентриситета областной столицы здесь есть и соседи седьмо-

го–девятого порядка, которые можно назвать *дальней периферией*. Мантуровский район относится к периферии.

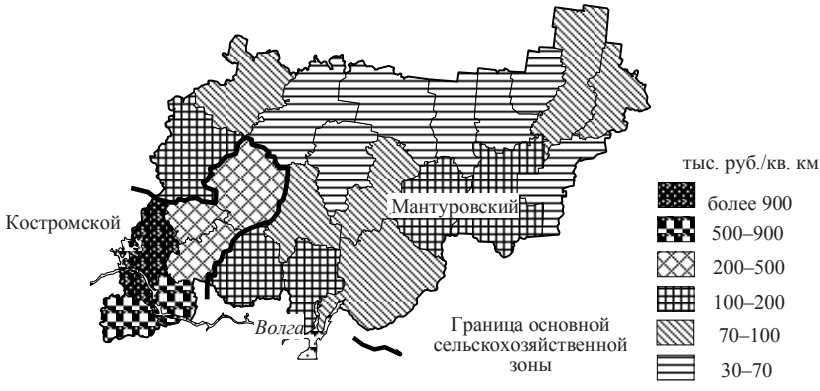


Рис. 2. Валовая продукция сельского хозяйства на единицу территории

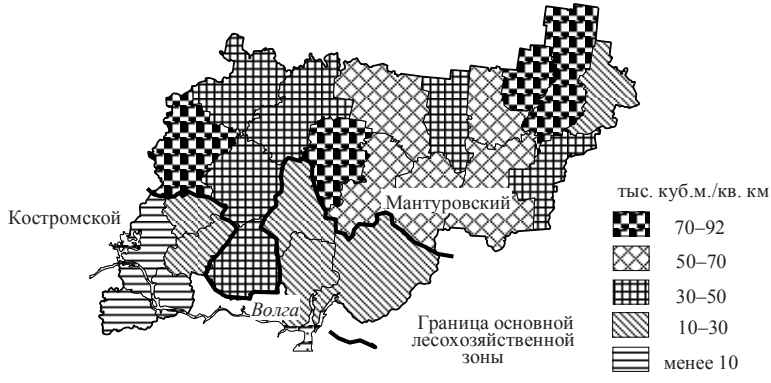


Рис. 3. Вывозка древесины с единицы территории (2004 г.)

Графики (рис. 4, 5) показывают, как менялись численность населения и посевная площадь по этим зонам. В пригороде численность сельского населения с 1950 г. почти не изменилась, а в последние годы даже подросла. Зато для всех остальных районов характерно ее сильное падение, особенно в 1960–1980 гг. Так что обвинять перемены последних 20 лет потерями населения, как это часто делается непрофессионалами, неправомерно.

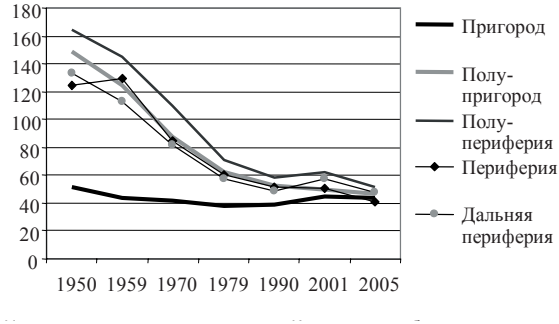


Рис. 4. Численность сельского населения Костромской области по мере удаления от Костромы с 1950 по 2005 г., тыс. человек

Уменьшение посевных площадей – тоже не примета нового времени, оно заметно уже с 1950-х гг. В 1970–80-х гг. в связи с программой Нечерноземья удалось добиться небольшого улучшения, наиболее заметного на полупериферии. В 1990-х прежние тенденции восстановились. Если падение численности населения было наибольшим в полупригороде и на полупериферии, то уменьшение пахотных земель было более равномерным (линии на рис. 5 почти параллельны), за исключением полупериферии, где в 1970 г. распахали гораздо больше земель, чем могли обиходить. Отсюда и более сильное падение в 1990-х гг.

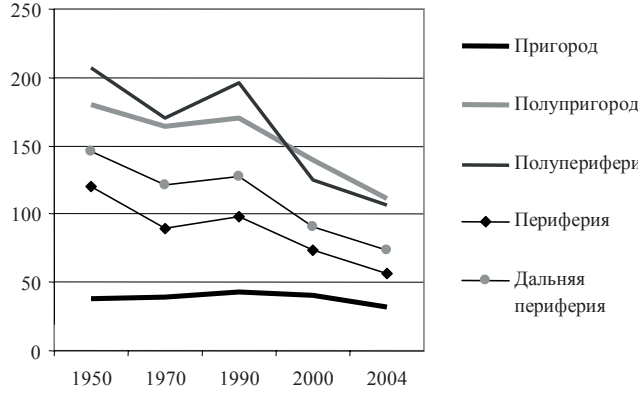


Рис. 5. Посевная площадь Костромской области по мере удаления от Костромы с 1950 по 2004 г., тыс. га

Похожая картина складывается и с динамикой поголовья крупного рогатого скота. Здесь подъем был более заметным, но коснулся он пригорода и срединной зоны области – полупригород-полупериферию. Периферийные районы уже были так слабы, что инвестиции в сельское хозяйство им не помогли. Зато в 1990-х виден резкий обвал численности скота, и среди наиболее пострадавших – опять полупериферия.

В результате, занимая 3,4% территории области, Костромской район использует 8,4% посевной площади, сосредотачивает 19% населения, 16% крупного рогатого скота и производит четверть валовой продукции сельского хозяйства всей области. Несмотря на значительное падение многих показателей, относительно успешны и районы в полупригороде.

ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

По мере удаления от Костромы и движения на восток резко падает не только продуктивность сельского хозяйства, но и ухудшается его состояние. Меняется сам ландшафт. Это отчасти отражается в статистике землепользования.

На 1 января 2005 г. все сельскохозяйственные угодья Костромской области составляли 1034,9 тыс. га. Доля сельскохозяйственных угодий в территории региона в 1990 г. была 17%, сейчас – 14,6% (Земельный фонд Костромской области, 2005). Это значит, что часть сельскохозяйственных земель переводят в категорию земель, занятых лесами, кустарниками и т.п., однако статистический учет выбытия угодий явно не успевает за реальностью.

Согласно официальной статистике, сокращение сельскохозяйственных угодий Костромской области за последние 15 лет составило всего 15%. Наши неповоротливые земельные службы с большим опозданием фиксируют изменение структуры землепользования. Поэтому при ее анализе опираться на данные землепользования не рекомендуется. Несколько более приближены к действительности данные о землепользовании крупных и средних предприятий. Их доля составляет 77% от общей площади сельскохозяйственных угодий. Это уже меньше, чем в 1990 г. (97%), но все еще очень много, если учесть, что большая часть этих земель заброшена. По официальным данным, сельхозугодья, используемые агропредприятиями, уменьшились на треть, а пашня – на четверть. Но это тоже не соответствует действительности. Лучше использовать статистические данные о динамике посевных площадей. Их площадь уменьшилась сильнее – почти наполовину. Разница между площадью пашни и посевными площадями в 1990 г. составляла 6%,

сейчас доходит до 30% общей площади пашни. Земли, формально относимые к сельскохозяйственным угодьям, но реально не используемые, назовем залежами. Большая их часть постепенно зарастает лесом.

Однако и показатель сокращения посевной площади недостаточен для выявления степени уменьшения сельскохозяйственного землепользования, что особенно справедливо в отношении растениеводства. Ведь статистики относят к посевным площадям территории под многолетними травами, которые уже много лет не перепахивались и не подсевались. Произошла своеобразная инверсия: сенокосы и пастбища, а также часть пашни стали залежами, а поля под многолетними травами используются как сенокосы и пастбища. И то не целиком, так как поголовье скота тоже сократилось почти на порядок.

Для выявления реально используемых земель лучше всего брать данные ярового и озимого сева. Реально засеваемая площадь в области в 2004 г. составляла не 383 тыс. га, а 155 тыс. (Растениеводство, 2005), т.е. 40% от посевной площади. В периферийном Мантуровском районе эти цифры составляют соответственно 13,4 и 4,6 тыс. га, т.е. засеяна была всего треть посевных площадей. А средняя по области разница между реально засеянной и показываемой в статистических отчетах площадью пашни составляла почти 450 тыс. га или 75% от всей площади современной пашни. Эти цифры наиболее правдиво отражают реальные процессы забрасывания пахотных земель. То есть те цифры о площади пашни, которые приводятся в современной статистике землепользования, нужно уменьшить для области в целом в 4 раза. А в периферийных районах – в 5–6 раз. Однако площадь ярового сева – категория подвижная.

Если мы хотим выявить устойчивые площади залежей, т.е. тех земель, которые были заброшены с 1990 г., не распахиваются и постепенно зарастают лесом, то надо определить разницу между современной посевной площадью и площадью сельскохозяйственных земель в 1990 г. В среднем в Костромской области залежи составили 60% сельскохозяйственных земель. Максимальное их количество (до 80%) в полупериферийных и периферийных районах. Но и в пригороде залежи достигают половины сельскохозяйственных земель. Только там они «съедаются» не только лесом, но и застройкой.

Плотность населения также сильно различается в наиболее освоенном сельскохозяйственном юго-западном углу и на всей остальной территории области (рис. 6). Но есть ареалы и чуть более высокой плотности в центре региона и даже на дальней периферии, где сказываются исторически сложившийся характер освоения и заселения территории и специфика современного развития этих территорий, о которых речь пойдет ниже.

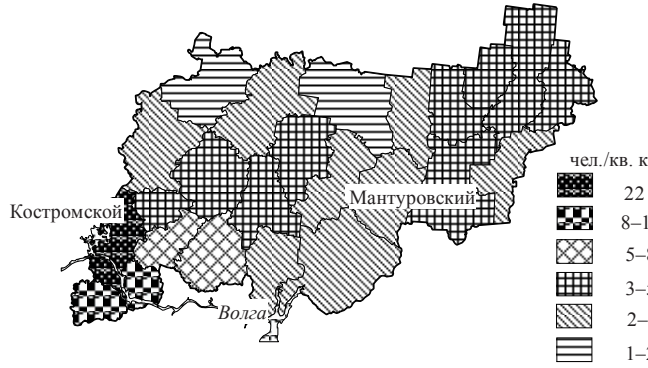


Рис. 6. Плотность сельского населения, 2005 г.

Как и продуктивность сельского хозяйства, все это подтверждает гипотезу устойчивой территориальной структуры природопользования, не зависящей даже от смены строя, кризиса, реформ и т.п. На всех картах резко выделяется зоны пригорода и полупригородов, за их пределами наблюдается переход к иному, очаговому характеру развития территории.

* * *

Итак, провинция очень разная: от порой безнадежной до весьма активной. И география здесь очень важна: расстояние от крупного города, размер поселения, его транспортная доступность, природные ресурсы, тип ландшафта – все имеет значение, определяя экономический и даже человеческий потенциал. И нам придется смириться с географией (не впадая в географический детерминизм), так как и при социалистической богадельне, и в новых беспощадных условиях борьба с ней была бесполезна. В России были и останутся медвежьи углы, и значительная часть Костромской области – один из таких углов. При наших пространствах и редкой сети городов это нормально. Ненормальной была распашка в таких районах огромных территорий и выращивание на севере «золотых» зерновых на огромных дотациях. Сельское население убывает, и деревни исчезают во всем мире по мере развития урбанизации. И это нормально. Не нормально то, что неповоротливые колхозы не могли приспособиться к новым реалиям, как это было, например, в Европе, где производительность труда в сельском хозяйстве, по мере перетока сельского населения в города, росла быстрее, чем в промышленности, менялись технологии и активно сокращались посевные

площади. Теперь сельское хозяйство в районах со сложными природными условиями рухнуло в одночасье, а длительный миграционный отток из села тех, кто чего-то хотел в жизни, привел к так называемому отрицательному отбору населения. Поэтому бессмысленно обвинять реформы 1990-х, они лишь высветили и усилили накопившиеся пороки сельского Нечерноземья.

Посевные площади в периферийных районах сократились в 7–10 раз. Сжатие освоенного пространства здесь неизбежно. Со временем в таких районах сохранятся лишь предприятия, купленные местным агропромом или московскими холдингами, – в основном для экстенсивного скотоводства и травосеяния. Однако для них потребуются новые подходы и технологии вплоть до вахтового метода обработки земли и смены стойлового на отгонно-пастбищное животноводство. Иное дело пригороды и отчасти полупригороды, особенно к югу от Костромы. Здесь тоже выживут не все предприятия, но сельское хозяйство будет жить. На остальной территории возможны, скорее всего, отдельные очаги, будь то остатки колхоза, мигранты или фермеры.

Уже в ближайшие годы на большей части костромской периферии местное население останется только в редких поселениях – центрах сельсоветов, да и они будут быстро уменьшаться. Число деревень, в которых уже не осталось местных жителей, увеличится. Но дело не только в сельском хозяйстве и даже не в местном населении. Можно ли спасти хотя бы часть освоенной и отвоеванной у леса территории? В этом плане дачники выполняют неоценимую роль, сохраняя и восстанавливая отдельные дома и целые улицы. Но гораздо важнее наличие родственников (детей) в городах и их приезды в деревню. Именно они становятся тем связующим звеном, которое реально интегрирует город и деревню. Вместе с пришлыми москвичами и мигрантами они могут сохранить отдельные освоенные очаги. На большее в северной нечерноземной деревне рассчитывать не приходится. Но это вовсе не означает умирания российской деревни в целом. Южные села – крупнее, общественное и личное сельское хозяйство там устойчивее, по мере выхода из кризиса и адаптации к новым условиям в черноземное, северо-кавказское, поволжское и даже сибирское сельское хозяйство приходят инвестиции, меняющие порой специализацию хозяйства. Но это уже другая тема.

Выживание городов в северном Нечерноземье связанно с лесопереработкой. Ее размер и местоположение тоже важны. Больше шансов привлечь инвестиции имеют города, уже имеющие некоторый экономический и человеческий потенциал. Именно лес может стать основой сохранения очагов освоенности и повышения благосостояния. Но освоение лесных ресурсов потребует иных подходов, возможно вахтового метода рубок леса на базе

некоторых опорных городов. Несмотря на длительное использование лесов, ресурсы в области есть, хотя не все транспортно доступны. Тем более что местные предприятия готовы использовать любую древесину. Зарастающие поля тоже перейдут со временем в категорию лесных ресурсов. Инвестиции в лесопереработку, в том числе иностранные, как показывает опыт, дают стимулы развития не только этой отрасли, но и городов в целом. Это явные очаги активности и формирования принципиально новых отношений в провинции. Но инвестиции, в том числе связанные с инновационным развитием, приводят к усилению поляризации городов, как и сельской местности.

С.С. Артоболевский,
Л.В. Смирнягин

НА ПУТИ К «ВСЕРОССИЙСКОЙ ЗДРАВНИЦЕ»

ИСТРИНСКИЙ РАЙОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Многое, если не все, в социально-экономической жизни Истринского района (официально – муниципального района) предопределено его географическим положением: недалеко от Москвы – гигантского города, который входит в десятку самых крупных городов нашей планеты. От районной «столицы» г. Истры до московского Кремля – менее 50 км, а до Московской окружной автодороги – всего 33 км. Эти расстояния можно назвать оптимальными. Район расположен достаточно близко к Москве для маятниковой миграции в обе стороны, но достаточно далеко для того, чтобы сохранять сельский облик территории, столь ценный для дачников и туристов (т.е. чтобы субурбанизация не переросла в урбанизацию, как это происходит в Красногорском районе, который отделяет Истринский район от городской границы Москвы и практически стал частью последней).

Истринский район (и его «столица») расположены на одном из десяти транспортных лучей, расходящихся из Москвы, – северо-западном. Он ведет через Волоколамск, Ржев и Великие Луки на Ригу. Луч вполне можно считать полимагистралью: это и железная дорога, и Волоколамское шоссе, и почти параллельное ему новое шоссе «Балтия» (проходит совсем недалеко от г. Истры). Кроме того, через район в меридиональном направлении проходит Малое московское кольцо – ММК (в просторечии «вторая кольцевая дорога»). ММК предстоит превратить в автостраду ЦКАД, но участка, про-

ходящего через Истринский район, это не коснётся, потому что на западных направлениях – от киевского до петербургского лучей, где московская субурбанизация происходит особенно быстро, а рекреационные ресурсы особенно востребованы, – ЦКАД решено передвинуть далее на запад, на третью окружную дорогу. Тем не менее и ММК, проходящая через Истринский район, будет в корне реконструирована.

ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Истринский район не располагает сколько-нибудь существенными запасами полезных ископаемых или других видов «материализованных» природных ресурсов. Главное, чем его наградила природа, – это исключительная живописность ландшафтов. Первоисточником живописности является, прежде всего, рельеф – склон Смоленско-Московской возвышенности (часть Клинско-Дмитровской гряды). Она невысока, но высшая точка района (305 м) занимает второе место в Подмосковье. Возвышенность отличается особой холмистостью. В районе трудно найти обширные ровные места, почти вся поверхность занята пологими холмами, тесно примыкающими друг к другу. Благодаря этому район изобилует точками широкого обзора с красивыми, чисто русскими пейзажами. Река Истра пересекает район прямо посредине в меридиональном направлении, и хотя она невелика (длина 113 км, глубина около 0,5 м), но её извилистость, береговые обрывы и, главное, знаменитое Истринское водохранилище с его причудливой береговой линией составляют главное достоинство истринских ландшафтов.

Другое достоинство района – его большая залесённость. Леса (в рамках территории Гослесфонда) занимают практически половину его территории – и это всего в полусотне километров от Москвы! Под сельское хозяйство отведено всего около четверти территории.

В этом свете особенно ценным оказывается то, что Истринский район находится к западу от Москвы. Западные лучи, расходящиеся от Москвы, сегодня самые популярные у москвичей, при том как дачников, так и туристов. Естественно, здесь особенно высоки темпы роста постоянного населения.

ИСТОРИЯ

Район был заселён славянами ещё в X–XI вв., здесь обнаружены 74 археологических памятника. С XV в. район можно было считать хорошо обжитым, притом множество мелких деревушек имелось даже там, где ныне

всё покрыто лесом (особенно на северо-востоке). С тех пор район накопил богатую событиями историю. На его территории не раз происходили события общенационального значения, при том некоторые из них оставили здесь свой неизгладимый след.

Одно из главных событий в истории района произошло в 1656 г., когда знаменитый патриарх Никон основал Воскресенский монастырь на землях села Воскресенское, которое в XVIII в. получило статус города и в советское время стало городом Истра. Царь Алексей Михайлович, умилённый прекрасным видом монастыря и окрестностей, уподобил его Иерусалиму и в своей грамоте, дарованной монастырю, назвал его Новым Иерусалимом, каковое наименование и было с радостью закреплено патриархом Никоном в официальном его повелении. Разрушенный фашистами монастырь так и не восстановлен полностью, но уже стал весьма популярным местом паломничества.

Как и все западные окрестности Москвы, Истра и её район сильно пострадали во время Великой Отечественной войны. Именно здесь гитлеровцы потерпели первое своё крупное поражение. Отсюда с 16 ноября 1941 г. к Москве прорывались две танковые и две пехотные дивизии фашистов. Лишь 27 ноября им удалось овладеть полностью сожжённой Истрой, но уже через две недели они были оттуда выбиты. В районе много монументов и памятных мест, связанных с этими жестокими боями, и недаром Истринский район считается местностью российской боевой славы, на одном уровне с такими памятными ратными местами, как Бородино или Прохоровка.

Не менее богата и культурная история Истринского района. В нём издавна любили селиться, хотя бы на время, крупнейшие деятели русской культуры. Достаточно упомянуть хотя бы А.П. Чехова и И. Левитана, которые на протяжении нескольких лет подолгу гостили у чеховских богатых родственников в Бабкине, и местный обрыв над Истрой фигурирует в нескольких рассказах Антона Павловича. Неподалёку, в Глебовом Избище, П.И. Чайковский написал основную часть «Лебединого озера».

Увы, от всех этих событий остались одни воспоминания, да и то лишь среди знатоков. Где-нибудь в Соединённых Штатах или в Германии местность, вдохновившая композитора создать всемирно известный шедевр, наверняка превратилась бы в хорошо обустроенную «Мекку» поклонников музыкального искусства. У нас же огромные блюдца воды, застилающие Глебово болото, радуют глаз лишь редких, самых настойчивых туристов.

Тем не менее Истринский район имеет репутацию одного из самых «культурных» в Подмосковье, и вместе со славой Новоиерусалимского мо-

настыря она обеспечивает району очень широкую популярность среди москвичей.

Показательна в этом отношении и судьба Новоиерусалимского монастыря. До революции он был одним из важнейших объектов православной церкви и привлекал ежегодно громадные толпы паломников, а купол над главным собором слыл великим достижением русской архитектуры. Фашисты, оставляя Истру, нашли-таки время взорвать основные сооружения монастыря, и его реставрация превратилась в сложную инженерную задачу, при том весьма дорогую. Есть сведения, что Черчилль предлагал Сталину восстановить монастырь в качестве подарка русскому народу, но ему отказали. Отказ последовал и на аналогичное предложение Русской православной церкви заграницей. Многое в монастыре уже восстановлено, и он, как уже отмечалось, стал объектом оживлённого паломничества, но до завершения работ ещё далеко.

В сочельник 2007 г. монастырь посетил Президент РФ В.В. Путин. Стоя в главном храме и глядя на голые бурые стены, на воссозданный, но не расписанный купол, он спросил архиепископа Никиту, сколько времени потребуется для полного завершения реставрации. Архиепископ ответил: "Если финансирование будет равномерным, то 5 лет. Быстрее и не надо, – поспешил он дополнить, – ведь дело-то серьёзное».

НАСЕЛЕНИЕ

Постоянное население Истринского района невелико – всего 115 тыс. жителей. Истринский район выглядит сравнительно слабо заселённым, к тому же он слабо урбанизирован, так как в его составе всего два города – Истра и Дедовск (Снегири можно считать городским поселением весьма условно), причём оба они относятся к числу малых городов, и в них проживает всего 55% населения района.

Слабая урбанизированность, разумеется, ещё более укрепляет рекреационную репутацию района. Благодаря этому Истринский район стал одним из самых популярных районов Подмосковья для дачного строительства. О его размахе говорит следующий факт: в районе всего 115 тыс. жителей, но 135 тыс. так называемых землевладений в виде садовых участков, дач, загородных домов и т.п. Даже если принять, что на каждое такое владение приходится в среднем по три человека (владелец и его семья), то окажется, что реальная численность населения Истринского района летом увеличивается примерно втрое и достигает приблизительно 0,5 млн человек. Состав этих

владений поражает своей пестротой: это и скромные садовые участки с домиками, пригодными для проживания только летом, и высокого класса коттеджи в посёлках, окружённых трехметровыми бетонными стенами, и роскошные единичные особняки, вполне сравнимые с «дворянскими гнёздами» позапрошлого века (а некоторые и с Бэкингемским дворцом). Всё это, разумеется, в корне меняет социальную и культурную жизнь района, порождает как позитивные, так и негативные факторы развития, которые заслуживают самого пристального внимания исследователя.

ХОЗЯЙСТВО

В статистическом справочнике по Московской области в качестве специализации Истринского муниципального района указано производство «картофеля, швейных изделий, обуви, хлеба и хлебобулочных изделий, цельномолочной продукции». Определение это, по-видимому, пришло из «светлого прошлого», но и тогда не соответствовало действительности, потому что флагманами истринской индустрии были предприятия военно-промышленного комплекса (на крайнем северо-западе района есть даже собственное небольшое ЗАТО). Военно-промышленный комплекс обуви почти не производил, а вот орбитальные спутники собирал, и этот факт, известный всем местным жителям, составляет их особую гордость. Глава Истринского района А.Н. Щерба открыто пишет в предисловии к замечательной книге «Истринская земля»: «Истра – «космический город», где собираются полностью орбитальные спутники для последующего их запуска с Байконура». Увы. Никаких следов этого нет в официальной статистике, а без этого истринская экономика предстаёт в совершенно искажённом свете.

«Гражданская» индустрия района выглядит совершенно иначе. Её специализация – это, прежде всего, пищевая промышленность. Она представлена мощными предприятиями детского питания, расположенными бок о бок на восточной окраине Истры. Здесь ещё в советское время был построен самый крупный в стране завод детского питания. В 1995 г. его купила известная международная пищевая корпорация «Нутриция» (со столетней историей и штаб-квартирой в Нидерландах). За 1996–1998 гг. оборудование завода было практически полностью заменено. На сегодняшний день инвестиции компании в завод превысили 12 млн долл. В области детского питания это самый совершенный завод в России, и европейским стандартам он не уступает. Кстати, в разработке рецептуры принимает участие Институт питания Российской академии медицин-

ских наук. Молочные смеси «Малютка» и детские каши «Малышка» знает, наверное, каждая российская мама.

«Нутритек» – это название большого холдинга (годовой оборот около 200 млн долл., 8 тыс. занятых), владеющего несколькими предприятиями пищевой промышленности в разных частях России. Холдинг считается российским (по крайней мере, его штаб-квартира находится в Москве), но 70% его акций принадлежит инвестиционному фонду «Маршал Милк Инвестментс». Один из заводов компании, расположенный рядом с «Нутрицией», тоже выпускает детское питание, но с лечебным уклоном. Производит он лечебное питание и для взрослых.

На той же площадке расположен и завод фирмы «КРКА», который как бы продолжает производственную линию двух предыдущих предприятий, потому что производит готовые лекарственные препараты. Этот стык фармацевтики с пищевой промышленностью стал ярко выраженным профилем индустрии Истринского района. Всё это предприятия с новейшим оборудованием и передовыми технологиями, созданные по европейским стандартам, что является гарантией их экологической чистоты – обстоятельство, особо важное для рекреационной репутации Истринской земли.

Размещение предприятий на единой, заранее подготовленной площадке (т.е. по образцу индустриального парка) стало главным направлением хозяйственного развития района. В этом отношении Истринский район может быть сочтён одним из российских «передовиков». Лучшим выражением этой тенденции станет индустриальный парк «Кулон-Истра», который создаётся возле Новорижского шоссе в 57 км от центра Москвы и в нескольких километрах от Истры. Первые здания ещё только возводятся, но уже в 2008 г. здесь, на территории 33,3 га, будут созданы складские помещения общей площадью около 120 тыс. кв. м, а также приготовлены места для строительства производственных помещений в виде модулей под конкретного заказчика. Предполагается, что всё производство будет экологически чистым (сборка, расфасовка, сортировка и т.п.). Заказчики могут брать помещения в аренду не менее чем на 15 лет или выкупить их по окончанию строительства. В парке будет автономное водоснабжение, канализация, а в его административной зоне – офисы, конференц-залы, отделения банка и почты. Примечательно, что создание парка связано с деятельностью западноевропейских «организаций»: проектирование ведёт компания «Обермайер-Консульт», а финансирование опирается на кредит Европейского банка реконструкции и развития.

Одним словом, истринская промышленность отнюдь не ухудшает экологическое состояние района. Куда опаснее оказывается сельское хозяйство, особенно животноводческие комплексы, зачастую размещающиеся в речных поймах. На этих комплексах ежегодно образуется около 250 тыс. т навоза и 150 тыс. т помёта. Немалый вред могут наносить и смывы минеральных удобрений с пахотных угодий. Кроме того, из Солнечногорского района по реке Истре и её притокам поступают стоки со слишком высоким содержанием некоторых микроэлементов. При этом по своей эффективности сельское хозяйство Истринского района значительно ниже среднеобластного уровня (см. таблицу).

Основные социально-экономические показатели Истринского муниципального района, 1994 г.

Показатель	Истринский муниципальный район	Доля района в Московской области или средний по области показатель
Площадь, кв. км	1299	2,8
Численность по состоянию на 01.01.2005 г.:		
всего, в том числе:	114752	1,7
городское	63787 (56%)	1,2
Истра	33006	
Дедовск	27558	
Снегири	3223	
сельское	50965	3,9
Рождаемость, %	9,1	9,1
Смертность, %	19,5	17,5
Младенческая смертность, %	15,2	10,4
Основные фонды, млн руб.	8340	1,2
Иностранные капиталовложения в уставной капитал, млн руб.	2539	4,8
Занятость, тыс. чел.	24,5	1,2
Заработная плата, тыс. руб.	9,0	7,4
Численность безработных, чел.	395	1,1
Производство потребительских товаров, млн руб.	2240	1,9
Оборот розничной торговли, млн руб.	1221	1,3

Показатель	Истринский муниципальный район	Доля района в Московской области или средний по области показатель
Жилая площадь на жителя, кв. м	29,1	24,0
Доля жилищ, оборудованных водопроводом, %	73,4	83,3
Врачей на 1000 населения	25,6	30,5
Доля детей, обучающихся во 2-ю и 3-ю смены, %	14,3	12,3
Посещаемость музеев, тыс. чел.	470,3	24,3
Организации отдыха, шт.	12	13,3
Число ночевок в коллективных средствах размещения	573238	5,1
Объем промышленного производства, млн руб., в том числе, %:	4640	1,1
электроэнергетика	6	11
металлургия	7	10
машиностроение и металлообработка	3	25
промышленность стройматериалов	30	8
пищевая промышленность	43	27
мукомольно-крупяная и комбикормовая промышленность	9	
Урожайность зерновых и зернобобовых, ц/га	16,7	23,0
Урожайность картофеля, ц/га	92	195
Инвестиции в основной капитал, млн руб.	561	0,6
Накопленные иностранные инвестиции, млн долл.	154	3,5
Ввод в действие индивидуальных жилых домов, тыс. кв. м	147	5,9
Средняя площадь индивидуального дома, кв. м	243	234
Автодороги с твердым покрытием, км	144	3,1

И по официальным оценкам, и по общему мнению жителей Москвы и Подмосковья, в целом экологическая обстановка в Истринском районе значительно благоприятнее, чем в других районах Московской области.

Есть, однако, в районе один объект, который сильно порочит репутацию Истринской земли как «рая для дачников». Это печально знаменитый Павловский полигон твёрдых бытовых отходов. Ещё недавно это была

обычная свалка, каких в Московской области насчитывается 84 (не считая, конечно, незаконных). Правда, она была расположена всего в 400 м от села Павловское и к тому же в водоохраной зоне р. Истры. Ситуация особенно обострилась в последние 5–6 лет, когда свалка стала стремительно расширяться, распространилась на часть (около 7,5 га) земель соседнего колхоза им. Куйбышева и достигла гигантского объёма (1,7 млн куб. м). Областная прокуратура ещё в 2001 г. объявила незаконным подобное расширение, а московская пресса превратила деятельность полигона в один из самых «лакомых» сюжетов для леденящих душу рассказов о «королях помойки», буйстве бомжей и цыган, работающих на свалке. Поскольку полигон принадлежал муниципалитету, немало досталось и главе Истринского района А.Н. Щерба. Несмотря на официальное решение о закрытии Павловского полигона, он продолжает работать. Отходы при этом везут не только истринцы и местные организации, его широко используют соседние районы, а также Москва.

Живучесть Павловской свалки удивляет. Ведь в её окрестностях немало элитных посёлков и дач известных людей, которые могли бы возвысить свой голос против свалочной вони и грязи. Свалка непосредственно влияет на жизнь примыкающих деревень Павловское, Красновидово, Санниково, Обновленный труд и Ивановское. Их жители собрали 4,5 тыс. подписей под «нотой протеста». Однако свалка, по словам местных жителей, даёт немалый доход в районный бюджет, и его администрация, по-видимому, не особо заинтересована в ликвидации полигона. Эта позиция кажется весьма близорукой: истринская земля может обзавестись репутацией района, в котором администрация больше печётся о бюджете, чем об экологии, а это нанесёт чисто экономическим перспективам района удар, ущерб от которого многократно превысит приток «помойных» денег в бюджет.

Географическое положение Истринского района, живописная природа предопределяют дальнейшее углубление его рекреационной специализации. Результаты проведенной государственной кадастровой оценки земель Московской области содержат по Истринскому району данные по 545 «объектам»: садоводческим, огородническим и дачным объединениям, которые используют землю для рекреации (в широком смысле). Кадастровая оценка земли, конечно, не совпадает с рыночной. Но беседы с местными жителями и с работающими в районе риэлторами позволяют приблизительно определить «повышающий» коэффициент, равный восьми.

Несложный пересчет показывает, что основным ресурсом развития Истринского района становится земля, рыночная цена которой составляет

в среднем около 150 тыс. руб. за сотку, колеблясь в разных частях района от 50 до 450 тыс. руб. Если предположить, что хотя бы порядка четверти территории можно будет использовать для нужд рекреации, то это означает, что потенциальный рынок земли в районе составляет свыше 6 млрд руб. по сегодняшним ценам, которые, очевидно, будут и дальше расти.

Анализ колебаний цен на землю по территории района ясно показывает, что ее цена определяется несколькими факторами. На первом месте стоят транспортная доступность участка и его близость к водоемам (прежде всего, к Истринскому водохранилищу). Действие этих факторов осложнено некоторыми особенностями. Транспортная доступность оказывается настолько важной, что некоторые посёлки дачного типа (в том числе элитные) строятся в непосредственной близости от автомагистралей, несмотря на неизбежный шум и ухудшение воздушной среды выхлопами; появились первые шумозащитные заграждения, но их ещё совсем мало. Истринское водохранилище, как известно, служит важным источником воды для Московского водопровода, поэтому оно окружено водоохраной зоной шириной около 3 км, и строительство дач здесь постоянно входит в противоречие с законодательством (именно здесь происходит большинство скандалов, освещаемых нашей прессой). Однако земля, примыкающая к границе снаружи, имеет максимальную в районе рыночную цену.

Большую роль играют также общее состояние природной среды и наличие коммунальной инфраструктуры. Последнее обстоятельство сплошь и рядом имеет решающее значение при самом возникновении дачного объединения. Однако для точечного размещения дач оно не так важно благодаря некоторым скрытым возможностям местного сельского населения. Дело в том, что в годы перестройки сельские жители получили право прирезать к своим приусадебным участкам около 15 соток, которые в большинстве своём превратились в расширение огородов. Именно эти добавления массовым образом были проданы местными жителями дачникам побогаче, которые строились прямо «на задах» ряда деревенских домов. Важным выигрышем дачников оказывалось то, что они могли подсоединяться к той коммунальной инфраструктуре, которая существовала в деревне, обходя длительные процедуры получения собственных прав на услуги ЖКХ.

По-видимому, при общем росте цен на землю произойдет некоторое сокращение территориальных различий. Предстоят изменения в соотношении факторов размещения дач и посёлков. Наверняка угаснет стремление дачников располагаться в непосредственной близости от автотрасс. По мере того, как посёлки будут обзаводиться собственной коммунальной

инфраструктурой, они будут всё больше тяготеть к живописным ландшафтам, а не к транспортным магистралям, с которыми их будут связывать автодороги третьего порядка. Предстоит развитие полностью автономных форм бытовой инфраструктуры (вода из артезианской скважины, газ в баллонах, электродвижки и т.п.), и тогда дачи смогут размещаться по территории района, так сказать, врассыпную. Вряд ли это станет таким же обычным делом, как во многих районах США, потому что в России (в Подмосковье особенно) гораздо острее стоит проблема охраны недвижимой собственности, которую гораздо проще решать при компактном размещении дач. Тем не менее распространение дачного строительства вширь (так называемое расползание – sprawl) поставит перед администрацией района ещё более тяжёлые задачи регулирования землепользования.

Анализ указывает на численное преобладание относительно дешевых «территориальных рекреационных объектов». Стоимость именно их земли будет расти быстрее.

Визуальное знакомство с объектами в верхней части списка показывает, что по стоимости и внешнему виду они мало уступают своим «аналогам» с Рублевки. В перспективе и цены на землю достигнут того же высокого уровня – с максимумом порядка 1,5 млн руб. за сотку (возможно и выше).

Естественное повышение спроса на земли района со стороны москвичей и жителей других регионов (в том числе газо-нефтяных), рост цен на нее приведут к неминуемому вытеснению значительной части местных жителей (о его методах – разговор особый). Первая ласточка – упоминавшаяся выше продажа расположенных за домом огородов. В результате получился своеобразный внешний вид истринских поселков: коттеджи, «заслоненные» избами.

Дачно-коттеджное строительство оказывает относительно небольшое воздействие на хозяйство и занятость местных жителей. Их квалификации, как правило, не хватает для нового «евростроительства», а сами они не хотят выполнять плохо оплачиваемую черную работу, для которой привлекают гастарбайтеров. Неохотно идут они и в «обслугу» богатых пришельцев. Отношения между старожилами и дачниками остаются сложными, хотя и не всегда враждебными, особенно если дачники идут на дружеский контакт с местными жителями. Дачникам победнее это даётся легко, а те, кто побогаче, нередко стараются внести некоторую лепту в благосостояние села (помочь в проводке телефона, оборудовать спортивную площадку и т.п.).

Весомее вклад дачно-коттеджного бума в ВВП района (хотя данные о нем в официальной статистике отсутствуют). Речь идет о местных строй-

материалах, продукции АПК, сфере услуг (прежде всего торговли). Но и здесь эффект достигается преимущественно за счет численности дачников. В среднем же рекреационный сектор экономики района является автономным, слабо связанным с местной экономикой и сообществом, экс-территориальным.

Социально-культурное значение дачно-коттеджного бума на Истринский район трудно переоценить. Достаточно напомнить, что в летние месяцы фактическая численность населения увеличивается примерно в 4–5 раз, причём приезжих оказывается в несколько раз больше, чем местных. Весь ход бытовой и коммунальной жизни района на этот сезон резко меняется, сам его облик становится совершенно другим. И если богатые посёлки, как правило, живут за своими стенами, то дачники попроще неминуемо входят в тесный контакт с местными жителями, причём чаще всего делают это совершенно сознательно и в сугубо позитивном ключе, потому что добрые отношения с местными жителями являются своего рода залогом (не всегда, впрочем, стопроцентным) сохранности дач в нелетние месяцы.

Характер таких контактов трудно оценить однозначно. В них присутствуют элементы того, что принято называть «распространением нововведений» (innovation diffusion), но немало и последствий столкновения инородных культур города и села. Впрочем, в Истринском районе эта инородность выражена несильно. До Москвы достаточно близко, для того чтобы местные жители имели опыт многочисленных контактов с крупногородской средой, здесь нет ощущения «медвежьего» угла, зато весьма широк спектр социальных ролей. Поэтому здесь гораздо меньше «спитого населения», чем на окраинах Московской области, и гораздо больше тех, кто работает или работал (или учился) в Москве.

В социально-культурной жизни района предстоят серьёзные перемены. Соотношение пришлого и местного населения будет неуклонно меняться в пользу первого, при том в немалой степени – из-за убыли второго. Частично эта убыль станет следствием естественных процессов, поскольку Истринский район не сможет избежать общероссийской демографической судьбы. Быстро вымирает «спитое население», спившееся в советские времена, а его «воспроизводство» идёт гораздо медленнее, чем прежде, благодаря обилию мест приложения труда, и это явно оздоровляет социальную атмосферу.

Однако немалую роль в этой убыли будет играть и своего рода выдавливание местного сельского населения более состоятельными дачни-

ками, которым селяне уже давно распродают свои земельные участки. По рассказам местных жителей Одинцовского района, у наиболее богатых дачников и некоторых риэлтерских фирм сложилась практика делать селянам, живущим в наиболее живописных местах, пресловутые «предложения, от которых нельзя отказаться»: в обмен на участок – квартира с обстановкой в крупном подмосковном городе плюс машина; несговорчивых нередко постигает «внезапный» пожар. Это «явление» не минует и Истринский район.

Произойдёт ли в России (и тем самым в Истринском районе) переход от чисто русского дачного расселения к субурбанизации, типичной для развитых стран Запада? Иными словами, превратятся ли дачи, эти «вторые дома», в главные жилища обитателей? Решение этого вопроса будет иметь громадное значение для социо-культурной судьбы Истринского района, и в этом отношении он мог бы стать весьма показательным объектом наблюдения за этими процессами. Первые признаки подобного рода есть, но чисто «количественные»: дачники всё чаще и дольше используют свои вторые дома в нелетние месяцы. Этому способствует, конечно, и быстрая автомобилизация москвичей, но и помимо неё рост благосостояния дачников позволяет им постепенно превращать дачи в более комфортабельные жилища. Решающую роль играет обычно установка отопления. Это не только позволяет использовать дачу зимой, но и заставляет делать это, чтобы не допустить аварии отопительной системы. Однако до полного переезда из Москвы в Подмосковье дело доходит крайне редко. Если это и делают, то прежде всего пенсионеры, которые сдают свою московскую квартиру внаём. Семейным же людям переезду препятствует прежде всего боязнь потерять московскую прописку, а также представление о том, что в Москве заведомо лучше уровень школьного образования (и медицинского обслуживания). По свидетельству работников Истринского муниципалитета, в местных школах пока что не заметно никаких признаков субурбанизации в виде появления «бывших московских» школьников.

Можно заключить, что даже в среднесрочной перспективе Истринский район вряд ли будет охвачен классической субурбанизацией, с полным переездом москвичей в местные свои жилища. Однако можно с уверенностью утверждать, что длительность пребывания москвичей в истринских своих «владениях» будет неуклонно возрастать и в недалёком будущем вообще потеряет свою сезонную выраженность.

РЕФОРМА АТД И УПРАВЛЕНИЕ

В подобной ситуации большую роль играет грамотное управление социально-экономическим развитием со стороны муниципальных властей, и здесь Истринский район обладает несомненными преимуществами на подмосковном фоне: муниципальная жизнь в районе уже давно сложилась и обзавелась прочными традициями, её вполне серьёзно и позитивно воспринимает значительная часть местного населения. Районную власть с 1997 г. воплощает А.Н. Щерба, одна из самых сильных и авторитетных районных руководителей Московской области.

Показательным для подтверждения этой репутации стало для Истринского района внедрение Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Руководство района приняло вполне разумное решение: учитывая высокий уровень зрелости муниципальной жизни, ограничиться минимальными переменами административного характера. До принятия Закона № 131-ФЗ внутреннее деление Истринского района было представлено двумя городами и 14 сельсоветами. В соответствии с законом было принято решение выделить в городской округ Снегири и ликвидировать три сельсовета (Деньковский, Духановский и Талицкий), слив их с соседними, а в остальном воспроизвести старое деление, преобразовав сельсоветы в сельские округа. Сейчас район состоит из трёх городских поселений (Истра, Дедовск и Снегири) и 11 сельских (Бужаровский, Букаревский, Ермолинский, Ивановский, Костровский, Лучинский, Новопетровский, Обушковский, Онуфриевский, Павло-Слободский и Ядрёминский).

Такой минимализм в реформе административного деления района выглядит вполне оправданным. В существующие границы сельских округов хорошо вписывается система ремонтно-эксплуатационных управлений, т.е. руководство жилищным хозяйством каждого округа может в принципе осуществляться независимо. Теплосети не пересекают границы сельских округов. Есть случаи, когда одна теплосеть обслуживает несколько округов, но даже в этом случае у каждого округа своя котельная. В каждом сельском округе района есть школа, клуб, детский сад, хотя не у всех есть больница.

«Команда» А.Н. Щерба добилась того, что при распределении прав на управление муниципальной собственностью в рамках действия нового закона теплосети и подобного рода объекты (электро- и водоканализационные сети) были переданы в собственность района, а уборка мусора и связанная с этим инфраструктура, управление предприятиями, обслуживающими жилищную сферу (ремонт), отданы поселениям.

В остальном же работа Истринской районной администрации по внедрению в жизнь Закона № 131-ФЗ оставляет противоречивое впечатление. Команда А.Н. Щерба заняла жёсткую позицию в отношении низшего уровня самоуправления – поселений. По её убеждению, право поселений иметь самостоятельный бюджет сильно усложнит работу по финансовому обеспечению функций, возложенных Законом № 131-ФЗ на оба уровня самоуправления, а к тому же сильно раздует административный аппарат, который и без того испытывает острую нехватку квалифицированных специалистов.

В результате в Истринском районе имеется на сегодня только один бюджет. Все поселения живут по смете. Это, разумеется, противоречит духу закона и его букве, так как сам смысл самоуправления выхолащивается без финансовой самостоятельности. Однако у А.Н. Щерба есть на сей счёт весомые аргументы в свою пользу. В частности, она утверждает (и вполне справедливо), что в Истринском районе давно налажена тесная связь районной администрации с сельскими старостами. Раз в квартал А.Н. Щерба участвует в сходах сельских округов, а в городских округах проводит эти встречи ежемесячно. В Истре действует также общественное местное самоуправление, занимающееся вопросами благоустройства жилых домов и дворовых территорий. Недавно создан Совет глав администраций, где они участвуют в работе на равных правах с главой администрации района. Однако действенность указанных институтов неочевидна.

Истринское «единоначалие» не так уж подвержено критике за нарушение главной идеи двухуровневого самоуправления – приближения его к рядовому жителю, прежде всего сельскому. К тому же это «единоначалие» юридически оформлено системой соглашений районной администрации с каждым истринским поселением, чьё руководство добровольно передало на районный уровень своё право распоряжаться бюджетом.

Сразу оговоримся, что Истринский муниципальный район развивается вполне успешно, а глава его имеет в народе реальный авторитет. Но централизация принятия решений, в том числе и за поселения, консолидированный бюджет не совсем соответствуют Закону № 131-ФЗ (ст. 17, п. 3), который гласит: «Полномочия органов местного самоуправления, установленные настоящей статьей, осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов и органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образо-

вания органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается».

А ст. 52 (Местные бюджеты), п. 1 дополняет:

«Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно».

Как видно, закон скорее предусматривает передачу поселениям дополнительных средств, нежели увеличения их бюджетной независимости.

По мнению некоторых экспертов, местное самоуправление в районе вообще отсутствует, ибо не имеет финансовой базы.

С другой стороны, Истринский район можно считать одним из самых передовых в России в области проведения границ между муниципалитетами и внутри них. Межевание на нижнем территориально-административном уровне превратилось в нашей стране в тяжёлую проблему. В наследство от советского периода досталось положение, при котором принадлежность того или иного поселения к административной единице устанавливалась с помощью списков и перечней, а не путем разграничения территории на карте. Последнее существовало только между сельскохозяйственными предприятиями, когда они относились к разным районам или сельсоветам. Если же такие предприятия не охватывали все территории районов, то границы и районов, и их частей оставались не привязанными к карте, к территории. Вполне типичное для советского времени такое положение совершенно нетерпимо в условиях рынка и станет настоящим тормозом в развитии земельных отношений, так как власти не смогут их регулировать без точного знания географических границ, в рамках которых они могут осуществлять свои полномочия.

Несложные расчёты показывают, что межевание низовых административных единиц – дело настолько же необходимое, насколько и затратное. По данным Земельного комитета, обмер одного гектара земли обходится примерно в 2–3 тыс. руб. В основной полосе расселения нашей страны, согласно Закону № 131-ФЗ, вся территория субъектов Федерации

должна быть раскроена под муниципальные образования. Значит, между ними предстоит провести границы. Это около 600 млн га – иными словами, порядка 1,5 трлн руб., т.е. сумма, соизмеримая с федеральным бюджетом страны. Совершенно очевидно, что эту задачу должна решать федеральная власть. Однако на практике она ложится на плечи местных сообществ, хотя подавляющее большинство из них неспособны нести подобные затраты.

Тем более ценным оказывается опыт Истринского района, руководство которого пошло на самостоятельное определение границ. Для проведения работ по описанию и геодезическому установлению границ, в соответствии с инструкцией Роскомзема, был заключен договор с московским Институтом землеустройства на общую сумму 1,6 млн руб., выделяемых целиком из районного бюджета. Одновременно заключены соглашения со всеми окружающими районами о том, что они ничего не платят за установление границ, но при этом соглашаются с границами, определенными Институтом землеустройства. Лишь с одним районом не удалось достичь такого рода договоренности – Красногорским. Подобный опыт в пределах Московской области имелся только у Щёлковского района, где ещё до 2004 г. границы сельских округов были описаны и занесены в кадастровый учет.

ВЫВОДЫ

Идущие в Истринском муниципальном районе процессы (включая смену типа землепользования) сегодня характерны лишь для ближнего Подмосковья и отдельных территорий, прилегающих к Санкт-Петербургу. Но они – это «завтра» для всего окружения обеих столиц и «послезавтра» для всех приагломерационных территорий страны. Идет хорошо известный регионалистам процесс «диффузии нововведений» из обоих столичных регионов, который может лишь корректироваться властями (на любом территориальном уровне), но остановить его они не в силах.

Два реально существующих города имеют хорошие шансы и в перспективе привлекать капиталовложения и продолжать свое развитие в качестве инновационных центров при расширении масштабов сферы обслуживания. Сельское хозяйство будет и впредь сворачиваться. Будущее района – дальнейшее развитие рекреационных функций. Стать классическим ареалом субурбанизации невозможно из-за перегруженности трас, ведущих в столицу.

Коттеджные поселки, число которых быстро увеличивается, останутся социальными эксклавами, слабо связанными с местной экономикой и

социальной средой. Отдельной проблемой станут взаимоотношения их жителей с коренным населением, которое будет вытесняться из сельских поселений, и не всегда экономическими методами. Последнее относится и к относительно бедным категориям дачников.

Новый закон мало что изменил в Истринском районе. Это, по-видимому, связано и с недостатками закона, и с нежеланием части местной элиты делиться властью. Сложившаяся в районе система муниципального управления реально отличается от прописанной в новом законе: вместо предписанной независимости двух уровней муниципального управления простроена вертикаль власти (точнее, она перенесена из предшествующего периода развития).

Авторитарный и архаичный стиль управления районом (модель «Район – семья во главе со строгим родителем») пока еще приносит дивиденды, но его эффективность очевидно будет падать по мере усложнения системы, и в ближайшие годы район ждут «бунты на местах» и, как результат, значительные кадровые перемены. Для района же будет лучше, если эти перемены не задержатся. Старая система исчерпала свой потенциал.

Рост цен на землю приведет в район новых экономически и политически мощных «игроков», что неминуемо ослабит районную власть, хотя и увеличит ее доходы. Такие игроки будут заинтересованы в усилении позиций администраций поселений (для сокращения своих финансовых и временных издержек).

Можно ожидать усиления недовольства администрацией района со стороны коренного населения. Часть его считает, что качество жизни населения района приносится в жертву финансово-экономическим целям администрации.

Истринский район имеет все шансы стать «Рублевкой-2», со всеми вытекающими последствиями. Упомянутый выше закон пока абстрагируется от негативных последствий этой трансформации, как, впрочем, и власти района.

Район вполне мог бы стать объектом мониторинга процессов, идущих в приагломерационных муниципальных образованиях.

АССОЦИАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Р.В. Бабун

АССОЦИАЦИЯ СИБИРСКИХ И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) – старейшая из межмуниципальных ассоциаций современной России. Она была создана в 1986 г. на волне «перестройки» и недавно отметила свое 20-летие. Членами АСДГ являются около 70 муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока с общей численностью населения около 12 млн человек. До 2006 г. членами АСДГ были города, причем в отличие от других межрегиональных ассоциаций (Центр и Северо-Запад, Урал, Поволжье) в состав АСДГ всегда входили как крупные, так средние и малые города, что приносит обоюдную пользу и тем и другим. После проведения территориальной реформы местного самоуправления согласно Федеральному закону № 131-ФЗ в состав АСДГ стали входить городские округа (большинство), городские поселения и несколько муниципальных районов.

Высшим органом является общее собрание, в котором участвуют руководители муниципальных образований. Собрание проводится обычно 1 раз в год. Органы управления АСДГ: совет, президент (в настоящее время им является мэр Новосибирска В.Ф. Городецкий), вице-президенты, исполнительная дирекция (находится в Новосибирске, генеральный директор М.А. Зайцев), контрольно-ревизионная комиссия, секции по направлениям деятельности. Финансовое положение АСДГ устойчиво, большинство членов регулярно уплачивает взносы, что свидетельствует о востребованности Ассоциации.

Решения общих собраний, совета АСДГ, секций по вопросам, затрагивающим интересы муниципального сообщества, направляются в зависимости от их характера и значимости в Администрацию Президента РФ, профильные комитеты Государственной думы и Совета Федерации, Минрегионразвития РФ, Минэкономразвития РФ, другие федеральные органы. Руководители АСДГ входят в состав ряда рабочих групп, консультативных

и совещательных органов при федеральных органах государственной власти. АСДГ активно сотрудничает с представительствами Президента РФ в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, с соответствующими межрегиональными ассоциациями субъектов РФ, в частности с Координационным советом по местному самоуправлению Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение». АСДГ также участвует в межмуниципальном сотрудничестве на международном уровне.

Основными направлениями деятельности Ассоциации являются информационно-аналитическое и обмен опытом работы. Наряду с этим ведется методическая, учебно-консультационная, проектно-внедренческая работа, издательская деятельность.

В целях представления и защиты общих интересов муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока АСДГ осуществляет постоянный мониторинг федерального и регионального законодательства по вопросам местного самоуправления, регулярно направляет свои предложения и рекомендации по его совершенствованию, по мере своих возможностей организует поддержку этих предложений. Особую озабоченность вызывают проблемы финансовой и имущественной базы местного самоуправления, в том числе формирование системы межбюджетных отношений в субъектах РФ. Ряд предложений и рекомендаций АСДГ был учтен при принятии или корректировке федеральных правовых актов, хотя в целом результаты далеко не соответствуют усилиям.

В частности, нам не удалось противостоять принятию федерального закона, согласно которому распоряжение земельными участками в городах – столицах субъектов РФ – было изъято из полномочий местного самоуправления и передано органам государственной власти субъектов. В то же время удалось противодействовать принятию закона, предусматривающего ликвидацию городских муниципальных образований в столицах субъектов РФ, раздробление данных городов на внутригородские муниципальные образования и вытекающую из этого отмену выборности глав городов. Мы были единственными из межмуниципальных ассоциаций, кто четко решением общего собрания выразили официальный протест против этого законопроекта. Наш протест был направлен во все инстанции и, думается, сыграл какую-то роль в том, что проект не прошел.

В течение длительного времени АСДГ своими решениями выражала принципиальное несогласие с концепцией ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающей исчерпывающий (закрытый) перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Мы

показывали на примерах, к чему это может привести. Скажем, как можно создавать условия для обеспечения жителей услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания, не имея фонда нежилых помещений. Например, город Красноярск, следуя букве данной статьи закона, должен в период до 1 января 2009 г. приватизировать около 5000 нежилых помещений. По какой цене он будет их продавать массово и в короткие сроки? По бросовой. Что он потом будет делать? Выкупать их назад по тройной цене. Другой пример. Сегодня в небольшом городе или поселке имеется единственное швейное ателье, которое держится на минимальной рентабельности лишь потому, что муниципалитет сдает ему помещение за очень скромную арендную плату. Теперь город вынужден выставить его на продажу, причем это швейное ателье, которое размещается там уже 20 лет, будет участвовать в конкурсе на продажу наравне с пивным баром. Кто победит в этом конкурсе, очевидно. Каков будет результат? Территория останется без единственного швейного ателье, без парикмахерской, без аптеки и т.д. Этот процесс уже идет. Наша принципиальная позиция состояла в том, что такого перечня вообще не должно быть. Предметом ограничения могут быть виды деятельности муниципалитетов, но никак не состав имущества. Однако в Минэкономразвития нам отвечали, что если не установить закрытый перечень имущества, то у вас будет коррупция при распределении нежилых помещений. Ситуация была тупиковой, пока дело не попало в Конституционный суд РФ. Он четко определил, что не может быть закрытого перечня муниципального имущества, что это – нарушение конституционных прав местного самоуправления, что у муниципалитетов может быть даже имущество, предназначенное для получения доходов. Но как нелегко далась эта победа…

Сложнее с субъектами Федерации. Они по закону имеют право передавать муниципалитетам часть собственных и закрепленных за ними долей федеральных налогов, но в большинстве своем не делают этого, предпочитая держать даже крупные города на дотациях. Из года в год в местных бюджетах сокращается удельный вес доходов, собранных на своих территориях, и возрастает удельный вес трансфертов. Например, в Кемеровской области закон о межбюджетных отношениях составлен так, что даже Новокузнецк, который формирует более половины доходов консолидированного бюджета области, является бюджетодефицитным городом и получает из областного бюджета крупные дотации. То есть сначала все отнимают, а потом милостивой рукой дарят. А вот Томская область отдала муниципалам транспортный налог, дополнительную (сверх установленной законодатель-

ством) долю подоходного налога и некоторые другие источники доходов, что позволило сократить встречные финансовые потоки и повысить заинтересованность органов местного самоуправления в сборе налогов.

Тяжело решается в субъектах РФ проблема перевода муниципальных образований со сметного финансирования на подушевое, как это требуют нормы Федерального закона № 131-ФЗ и Бюджетного кодекса РФ. Как известно, для этого субъект РФ должен ежегодно своим законом утверждать критериальный (пороговый) уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований разных типов в расчете на одного жителя с последующей дифференциацией в зависимости от местных условий. Дотации получают только те муниципальные образования, собственные доходы которых ниже критериального уровня, причем известна формула расчета дотаций. Мы все время требуем разработки государственных минимальных социальных стандартов, а, между тем, этот критериальный уровень как раз и выполняет роль регионального минимального социального стандарта бюджетной обеспеченности (некоторая аналогия с расчетами стоимости минимальной потребительской корзины применительно к бюджетным услугам), заменяя собой множество локальных отраслевых социальных стандартов. К сожалению, и муниципалы в большинстве своем не понимают преимуществ перехода на подушевое финансирование и предпочитают просить деньги отдельно на детские сады, на дороги и т.д. В сумме получаются заведомо нереальные цифры. При согласовании с субъектом РФ они получают хорошо если половину от запрашиваемого и тем не менее живут на эту половину, и, оказывается, ничего страшного не происходит. Вот эту порочную схему нужно ломать. К сожалению, АСДГ здесь может только вести пропагандистскую работу.

Информационную деятельность АСДГ организует информационный центр, входящий в состав исполнительной дирекции. Количество посетителей сайта АСДГ превышает 10 тыс. в месяц. Информационная компьютерная сеть (ИС) АСДГ считается лучшей в муниципальном сообществе России. Пользователями сети являются не только члены АСДГ, но и другие муниципальные образования, органы государственной власти субъектов РФ Сибири и Дальнего Востока, представительства Президента России в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, федеральные органы государственной власти. Во многих городах – членах АСДГ – назначены постоянные ответственные по взаимообмену информацией с АСДГ. Через ИС администрации и представительные органы муниципальных образований обеспечиваются нормативными актами всех уровней, ведется срав-

нительная база данных показателей социально-экономического развития муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока, размещаются аналитические материалы. Два раза в месяц издается электронный информационный бюллетень АСДГ, который направляется более чем в 1000 адресов. Длительное время этот бюллетень выпускался совместно с Конгрессом муниципальных образований РФ, сейчас налаживается сотрудничество с новым Общероссийским объединением муниципальных образований. По итогам проводимых в АСДГ семинаров и конференций издаются информационно-методические сборники, их общее количество превысило 100.

Обмен опытом работы в основном осуществляется через профильные секции по направлениям муниципальной деятельности, в которых участвуют заместители глав и руководители соответствующих структурных подразделений администраций, также депутаты представительных органов. В настоящее время функционируют около 20 секций. Ежегодно секции проводят конференции или семинары по обмену опытом работы. Для текущей работы секция избирает председателя и правление секции. Ответственными секретарями секций обычно являются работники исполнительной дирекции. В обмене опытом работы АСДГ постоянно сотрудничает с такими научными и внедренческими центрами, как Институт экономики города, Обнинский институт муниципального управления, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН и другими, а также некоторыми вузами.

АСДГ была одним из учредителей и наиболее активных членов Конгресса муниципальных образований (КМО) РФ. В составе КМО у АСДГ была особая роль, связанная с географическим фактором. Удаленность от центра России, сложность и дороговизна авиаперелетов побудили АСДГ в известной мере дублировать деятельность КМО, проводя мероприятия по обмену опытом работы для городов восточной зоны России. В последнее время мы все чаще проводим некоторые свои мероприятия на Дальнем Востоке, потому что наш регион слишком велик. Дальневосточникам бывает тяжело доехать до Новосибирска, Омска, Красноярска, где чаще всего проводятся основные мероприятия. Поэтому мы время от времени проводим специально для дальневосточников мероприятия в Хабаровске, Благовещенске, других дальневосточных городах.

Ослабление муниципального сообщества в последние годы, его неспособность выработать и защищать консолидированную позицию местного самоуправления привели к тому, что в федеральном законодательстве последних лет возобладал тренд на встраивание местного самоуправления

в вертикаль государственной власти. К сожалению, в этих условиях КМО под воздействием внутренних противоречий в его руководстве оказался не в состоянии решать стоящие перед ним задачи. Существенно снизилась также активность Союза российских городов. В такой ситуации АСДГ невольно оказалась в роли второго – неформального – центра межмуниципального движения в России.

Начиная с 2006 г., когда начал действовать Федеральный закон № 131-ФЗ, ситуация в муниципальном сообществе существенно изменилась. В субъектах РФ, согласно ст. 66 указанного закона, были созданы региональные советы муниципальных образований, а на федеральном уровне, согласно ст. 67, – Единое общероссийское объединение муниципальных образований (ЕООМО). При этом законодатель определил, что ЕООМО образуется только советами муниципальных образований субъектов РФ, а иные объединения муниципальных образований лишь могут входить в него. Таким образом, была выстроена своеобразная вертикаль союзов и ассоциаций муниципальных образований с практически всеобщим и обязательным членством. Если раньше главной опорой КМО были наиболее сильные в экономическом и интеллектуальном отношении ассоциации – Союз российских городов, АСДГ, другие межрегиональные ассоциации, Ассоциация малых и средних городов РФ, специализированные ассоциации (наукограды, ЗАТО и др.), то теперь эти ассоциации оказались на обочине межмуниципального сообщества. К тому же старый КМО до настоящего времени юридически не ликвидирован, хотя фактически прекратил свою деятельность.

АСДГ пока не приняла решение о вступлении в ЕООМО, у нас есть свое поле деятельности, своя ниша. Есть огромный круг проблем, в котором масштаб России слишком велик, а масштаб одного субъекта Федерации слишком мал. Требуется некое промежуточное звено, роль которого и играют АСДГ и другие межрегиональные ассоциации. Однако вопрос сотрудничества с ЕООМО, несомненно, будет обсуждаться. АСДГ готова к такому сотрудничеству, особенно в информационной сфере.

Созданные по команде сверху региональные советы муниципальных образований в большинстве своем (по крайней мере, на территории Сибири и Дальнего Востока) пока не стали эффективной переговорной площадкой между муниципалами и субъектами РФ и никак себя особенно не проявили. Известен позитивный опыт работы Совета муниципальных образований Ульяновской области, но, к сожалению, в нашем регионе такого опыта пока нет. В большинстве своем съезды региональных советов соби-

раются по инициативе руководства субъектов РФ и послушно принимают подготовленные наверху решения. Председателями региональных советов во многих субъектах РФ избраны главы небольших городов или муниципальных районов, которым трудно проявлять необходимую самостоятельность. Это весьма серьезная проблема. АСДГ ставит одной из своих задач налаживание конструктивного взаимодействия с региональными советами муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока, оказание им методической, информационной и организационной поддержки. Мы призываем наших членов АСДГ – руководителей крупных городов – активнее работать в региональных советах. Мы стали направлять председателям и исполнительным директорам региональных советов приглашения на мероприятия АСДГ, но особого отклика пока нет. Мы планируем также провести специальное совещание с руководителями региональных советов.

Деятельность АСДГ пока почти не затрагивает муниципальные районы. Но активные лидеры некоторых муниципальных районов приходят в АСДГ и вступают в ее члены. Мы приветствуем это и стремимся оказывать посильное содействие.

Одна из проблем, которая уже начинает давать знать о себе и в дальнейшем будет только обостряться, – это проблема взаимоотношений глав и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских поселений – административных центров этих районов. У последних резко сократились организационные и финансовые ресурсы, а неизбежная зависимость от муниципального района будет осложнять взаимодействие с АСДГ. Мы здесь видим столь же серьезный и, может быть, даже более острый узел противоречий, чем противоречие между столичными городами и субъектами Федерации. На более низком уровне воспроизводится фактически та же самая картина, когда муниципальный район хочет подчинить себе городское поселение, в котором сосредоточено 80% экономического потенциала района, иногда большая часть населения и почти вся валовая продукция, особенно перерабатывающая. Мы планируем организовать совместную встречу руководителей муниципальных районов и городских поселений, однако для организации такой встречи потребуется большая подготовительная работа, а ее успех не гарантирован.

И.А. Кокин

ПРАКТИКА РАБОТЫ АССОЦИАЦИИ ГОРОДОВ, ПОСЕЛКОВ И СЕЛЬСОВЕТОВ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

В конце 1993 г. в нашей стране началась коренная ломка существовавшей системы власти и управления. Роспуск советов и принятие новой Конституции РФ положили начало формированию системы местного самоуправления в России. В Калужской области процессы формирования органов местного самоуправления начались в 1994 г. с принятием Калужским областным советом народных депутатов Временного положения «О реформе местного самоуправления в Калужской области». Принятие этого документа стало этапным в процессе формирования системы органов местного самоуправления в Калужской области. Именно в соответствии с этим документом в марте 1994 г. во всех сельсоветах, поселках и городах Калужской области были избраны полновластные и представительные, и исполнительные органы, главы местного самоуправления. На момент создания Ассоциации у нас в области было более 360 органов местного самоуправления, однако у подавляющего большинства из них не было бюджетов и имущества для осуществления возложенных на них полномочий, бюджеты и имущества были в районах, статус которых был не определен. С одной стороны, районы оставались местными органами власти, с другой – руководство районов назначалось органами государственной власти Калужской области и, по сути, было продолжением областной власти.

Избранные главы местного самоуправления и депутаты городских, поселковых и сельских советов очень неуютно себя ощутили уже в начале 1994 г.: на каждого из них была возложена огромная ответственность за решение проблем своего сельсовета, поселка, города, а права и возможности решения этих проблем были действующим законодательством только продекларированы, потому что ответственность на них законом возложили, а реализовать свои полномочия они эффективно не могли. Именно тогда, в общем-то снизу, возникло желание объединиться и каким-то образом все-таки осознать себя и что-то сделать.

Необходимость принятия нужных нормативно-правовых актов, исключающих двусмысленность положения избранных населением представителей, и заставила часть глав местного самоуправления Калужской области объединиться. В мае 1994 г. по инициативе городских властей Малоярославца прошла первая встреча глав местного самоуправления, на которой была предпринята первая попытка обсудить сложившуюся ситуацию

и выработать совместный план действий. Большинство из присутствовавших на той первой встрече понимали, что без принятия Закона «О местном самоуправлении в Калужской области» не удастся решить накопившиеся проблемы и уже тогда начали вырабатываться основные идеи и принципы, которые должны были стать основой нового областного закона. Но уже на второй встрече начало приходить понимание того, что эпизодическими встречами, даже очень продуктивными, всю проблематику организации местного самоуправления не решить и необходимо объединяться в организацию, которая могла бы на постоянной основе содействовать решению имеющихся проблем. Поэтому 29 июня 1994 г. в Калуге состоялось первое организационной собрание по созданию Ассоциации. На этом собрании присутствовали 26 глав местного самоуправления. После того как на этом собрании были сформированы руководящие органы и исполнительная дирекция Ассоциации, в конце июля–начале августа 1994 г. Ассоциация начала свою деятельность. Вначале это общественная организация, а в 1998 г. после внесения изменений в действующее законодательство РФ перерегистрировалась и стала некоммерческой организацией.

В период становления основной задачей Ассоциации была лоббистская деятельность по отношению к органам государственной власти субъекта Российской Федерации с целью отстаивания интересов органов местного самоуправления. Второй задачей Ассоциации была вынужденная необходимость кооперации в целях сотворчества и сотрудничества по всему спектру проблем, возникавших в период становления местного самоуправления. Ассоциация городов, поселков и сельсоветов Калужской области достаточно много пережила за прошедшие 13 лет. В 1996 г. произошло существенное изменение в составе Ассоциации, потому что в Калужской области при реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154-ФЗ произошло резкое сокращение органов местного самоуправления. Из 360 с лишним муниципальных образований подавляющее число городских и сельских поселений официально отказались от самостоятельного местного самоуправления. В итоге в Калужской области в 1996 г. возникло 49 муниципальных образований, из них 24 района, два города областного подчинения, фактически это сегодняшние городские округа. И 23 городских и сельских поселения, которые с 1996 по 2005 г. включительно функционировали как самостоятельные муниципальные образования, несмотря на то что они формально входили в состав районов. Ассоциация городов, поселков и сельсоветов Калужской области довольно много сделала, чтобы оказать созданным в

1996 г. городским и сельским поселениям поддержку в становлении именно как муниципальных образований.

Мы очень активно сотрудничали с органами государственной власти. Нас не любили никогда, но сотрудничать были вынуждены. Ассоциация принимала активное участие и в разработке областного закона «О местном самоуправлении в Калужской области», который был принят в 1996 г. В 1995 г. члены Ассоциации участвовали в работе экспертной группы по разработке Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В 1997 г. Ассоциацией были разработаны и внесены в Законодательное собрание Калужской области в качестве законодательной инициативы четыре законопроекта, в том числе «О порядке образования, преобразования, упразднения муниципальных образований в Калужской области», «О разграничении объектов муниципальной собственности», «О территориальном общественном самоуправлении». Ассоциация и сегодня регулярно обсуждает принимаемые нормативно-правовые акты и вносит свои предложения по их доработке, а порой и оспаривает отдельные положения принимаемых актов. Надо сказать, что в 90-е гг. члены Ассоциации оказывали достаточно серьезное влияние на ту муниципальную политику, которая реализовывалась в Калужской области.

В 1998 г. при содействии губернатора Калужской области Ассоциация начала выпуск своего печатного издания – «Вестник местного самоуправления», который действовал как межмуниципальный печатный орган и позволял муниципальным образованиям, членам Ассоциации, экономить бюджетные средства и не создавать в начальный период собственные печатные СМИ.

Большое внимание Ассоциацией уделялось вопросам подготовки и переподготовки муниципальных служащих. В 1995–1996 гг. ряд членов Ассоциации совместно с Институтом муниципального управления (г. Калуга) приняли участие в стажировке специалистов в США, в 1998 г. совместно с Союзом российских городов была организована стажировка специалистов муниципальных образований в Германии. В 1999 г., совместно с Российской академией современного знания была сформирована группа из 20 муниципальных служащих, которые получили высшее профессиональное образование по специальности «Государственное и муниципальное управление».

В 1997 г. Ассоциация совместно с Институтом муниципального управления (г. Обнинск) начала большую работу по созданию системы дистанционного консультирования органов местного самоуправления.

Все эти годы мы активно сотрудничаем с организациями, поддерживающими местное самоуправление не только в Калужской области, но в России и за рубежом. Наша Ассоциация участвовала в создании Российского союза местных властей, являлась ассоциированным членом Союза российских городов, с 1998 г. является членом Конгресса муниципальных образований РФ. Мы сотрудничали с Лигой калифорнийских городов, с Союзом малых городов земли Бавария.

Очень активно и плодотворно сотрудничали члены ассоциации по вопросам поддержки и развития детского творчества. Осенью 1995 г. был проведен первый Межмуниципальный фестиваль детского творчества в г. Сосенском, который стал традиционным, а с 1997 г. этот фестиваль дополнился ежегодным весенним фестивалем детского творчества «Майские звезды». В 2006 г. Ассоциация провела уже 20-й фестиваль детского творчества. Отрадно, что с каждым проведенным фестивалем растет мастерство его участников, происходит обмен творческими находками и планами, появляется стимул к совершенствованию работы детских коллективов. Каждый фестиваль становится событием в культурной жизни наших муниципальных образований, оставляет памятный след в сердцах его участников.

В уставе Ассоциации предусмотрены разные варианты ее деятельности, постоянно осуществляются консалтинговая деятельность и различные направления взаимодействия в культурном сотрудничестве и в организации различных спортивных мероприятий. Но основной упор все-таки делался на лоббистскую деятельность и на кооперацию в целях координации усилий различных муниципальных образований, что позволило Ассоциации выжить, но при этом и нажить достаточно много недоброжелателей. Дело в том что, осуществляя деятельность в рамках одного субъекта Российской Федерации, Ассоциация неизбежно сталкивалась с позицией органов государственной власти, высказывая порой достаточно нелицеприятные мнения по этим позициям. Ассоциация пыталась отстаивать свою позицию, что, конечно, не всем нравилось. При этом Ассоциация всегда руководствовалась теми принципами, которые были изначально заложены в ее устав. В уставе Ассоциации записано, что «целями создания Ассоциации являются:

содействие становлению и дальнейшему укреплению местного самоуправления в Калужской области;

развитие жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образованиях;

возрождение исторических традиций городской и сельской культуры;

повышение благоустройства поселений, уровня и качества жизни проживающих в них людей».

И хотя с этими целями никто не спорил, по многим позициям Ассоциация была не очень удобным партнером для областной власти. Поэтому когда был принят Федеральный закон № 131-ФЗ и он начал реализовываться в Калужской области, Ассоциации дали ясно понять, что некоим образом не подпустят к процедуре создания регионального совета муниципальных образований. При этом на общем собрании Ассоциации ее члены приняли специальное обращение, в котором заявили, что приветствуют создание любых ассоциаций и союзов, но при этом не собираются распускаться и будут продолжать деятельность в том формате, в котором ранее ее осуществляли.

Кроме перечисленных вопросов межмуниципального сотрудничества, консалтинга, взаимопомощи, Ассоциация пыталась все эти годы оказывать какую-то конкретную помощь муниципалитетам. В устав специально была включена норма о том, что Ассоциация имеет право в суде поддерживать своих членов. Исполнительная дирекция Ассоциации участвовала в нескольких судебных процессах как на уровне областного суда, так и на уровне арбитражных судов, в которых затрагивались интересы нескольких членов Ассоциации. Несколько законов субъекта Ассоциация пыталась оспаривать в суде, некоторые даже удачно.

В 2006 г. ситуация в Калужской области кардинально изменилась. Если до 2006 г. в Ассоциацию входили фактически все муниципалитеты поселенческого уровня, а это примерно половина всех муниципальных образований области, то после 2006 г., когда количество муниципальных образований резко выросло, в Калужской области создано 319 муниципальных образований, многие все вновь образованные муниципалитеты объединились в Совет муниципальных образований, который и стал основным и единственным партнером областных властей, что, естественно, сузило возможности Ассоциации городов, поселков и сельсоветов. Но при этом Ассоциация продолжает существовать, продолжает работать. В 2006 г. Ассоциация приняла еще одно обращение к органам государственной власти, в котором потребовала отказаться от сложившейся в области системы выравнивания бюджетной обеспеченности через муниципальные районы, данная система, по мнению членов Ассоциации, не просто вредит, она разрушает организацию местного самоуправления в области в целом.

Ассоциация пытается искать новые формы межмуниципального сотрудничества. В последнее время основным содержанием работы Ассоциации все больше становится консалтинговая деятельность. Огромное количество изменений в правовой, организационной, финансовой и экономической сферах заставляют членов Ассоциации использовать свой опыт сотрудничества путем оказания помощи друг другу. Координатором подобного взаимовыгодного сотрудничества является Ассоциация городов, поселков и сельсоветов Калужской области, которая в 2006–2007 гг. стала практиковать проведения различных семинаров и конференций, основным содержанием которых становится оказание практической помощи муниципальным образованиям в решении поставленных перед ними задач.

В заключение хотелось бы сказать, что Ассоциация городов, поселков и сельсоветов Калужской области еще в 1999 г. сформулировала основные принципы, которыми она руководствуется в своей деятельности: «Ассоциация городов, поселков и сельсоветов Калужской области имеет внутренний стержень, который позволяет ей жить и развиваться. Этим внутренним стержнем являются те базовые идеи и принципы, которые были заложены при создании нашей Ассоциации. Мы исповедуем идеи местного самоуправления, при этом считаем, что чем ближе власть к населению, тем более ответственно и более эффективно осуществляется процесс управления. Мы исходим из того, что каждая территория должна стремиться к самодостаточности, выступаем за самостоятельность муниципальных образований при формировании и исполнении местных бюджетов. Мы против кампанейщины в процессе формирования структуры организации местного самоуправления в Калужской области». Думаю, что эти принципы достаточно наглядно демонстрируют смысл существования Ассоциации городов, поселков и сельсоветов Калужской области.

Е.М. Виноградов,
А.Е. Илларионов

ЗАДАЧИ СОВЕТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Совет муниципальных образований Владимирской области был создан в 2006 г. В настоящее время завершен организационный период, Совет зарегистрирован в установленном законом порядке, поставлен на налоговый учет, открыл свой расчетный счет, принял на работу юриста, главного бухгалтера и двух консультантов. Создан официальный сайт Совета, на котором постоянно обновляется информация о его деятельности, публикуются модельные положения, работают новостная система и обратная связь.

Устав Совета в числе главных целей его деятельности предусматривает:

создание условий для эффективной реализации норм Конституции РФ, федерального и областного законодательств по вопросам местного самоуправления;

выражение, представление и защита общих интересов муниципальных образований на территории области.

Для достижения этих целей Совет решает следующие задачи:

а) вступает во взаимоотношения с органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований, организациями;

б) участвует в разработке и экспертизе проектов областных законов и иных нормативных правовых актов, а также муниципальных нормативных правовых актов;

в) собирает, изучает и анализирует информацию по вопросам организации и осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях области;

г) взаимодействует с организациями межмуниципального сотрудничества;

д) вносит в органы местного самоуправления предложения по вопросам координации их деятельности;

е) оказывает органам местного самоуправления организационную, методическую и правовую помощь;

ж) проводит научно-исследовательские работы в области местного самоуправления и социально-экономического развития муниципальных

образований, в том числе с привлечением ученых, специалистов, научных организаций;

з) формирует банки данных по вопросам деятельности муниципальных образований и их объединений;

и) осуществляет деятельность, направленную на объединение организационных, материальных, правовых, научных, кадровых и иных ресурсов для решения своих уставных целей и задач.

Для изучения мнения муниципальных образований по первостепенным вопросам, которыми должен заниматься Совет, была разработана и разослана специальная анкета, ответы на которую позволили сформировать перспективный план деятельности Совета на 2006–2007 гг. Он концентрируется вокруг следующих основных вопросов и проблем:

решение организационных вопросов, в том числе становление дирекции Совета и максимальное вовлечение в члены Совета муниципальных образований области;

организация и проведение учебных семинаров по актуальным вопросам деятельности муниципальных образований;

разработка модельных нормативно-правовых документов органов местного самоуправления;

консультирование глав и работников администраций, оказание им конкретной помощи в решении текущих и перспективных проблем.

Расширение состава членов Совета не было большой сложностью, этому способствуют ст. 8 и 66 Федерального закона № 131-ФЗ. В свою очередь, Совет принял решение о вступлении в Общероссийское объединение муниципальных образований.

Все основные вопросы деятельности Совета, касающиеся всех муниципальных образований, рассматриваются на съездах и заседаниях правления Совета, которое установило размер членских взносов, рассмотрело вопрос о передаче полномочий вновь созданным муниципальным образованиям и предложения членов Совета по внесению изменений в Закон № 131-ФЗ, на основании которых решило обратиться в Законодательное собрание Владимирской области и Всероссийский совет местного самоуправления с предложением инициировать внесение следующих изменений:

а) дополнить ст. 14, 15, 16, включив в перечень вопросов местного значения пункт следующего содержания «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования»;

б) изложить п. 28, ч. 1, ст. 14 и п. 33, ч. 1, ст. 16 в следующей редакции: «Создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продук-

ции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого предпринимательства и туризма»;

в) дополнить ст. 15, 16 пунктом «организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального значения, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти»;

Законодательному собранию Владимирской области и Всероссийскому совету местного самоуправления было предложено также инициировать внесение изменений в Федеральный закон «О защите прав потребителей» по делегированию полномочий органам местного самоуправления по контролю в сфере защиты прав потребителей, а именно: изложить ст. 44 в следующей редакции:

«В целях защиты прав потребителей на территории муниципального образования органы местного самоуправления вправе:

проводить проверки соблюдения продавцами обязательных требований законов и иных нормативных актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

выдавать предписания о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам и услугам;

направлять в правоохранительные органы, по подведомственности, материалы для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением установленных законами и иными нормативными правовыми актами РФ прав потребителей;

обращаться в суд с заявлениями в защиту прав потребителей;

рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей;

при выявлении по жалобе потребителя товаров, услуг ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг)».

Рассмотрев план мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006–2008 гг., правление предложило Всероссийскому совету местного самоуправления инициировать участие советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в разработке методических основ проведения административной реформы в муниципальных образованиях.

Среди наиболее серьезных вопросов, решение которых затрагивает интересы каждого муниципального образования и которые выносились на рассмотрение съездов Совета, были следующие.

1. Предложение обратиться к губернатору и депутатам Законодательного собрания Владимирской области с просьбой выйти с законодательной инициативой о внесении изменений в Закон Владимирской области "О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных городских и сельских поселений Владимирской области« в части осуществления вновь образованными городскими поселениями Владимирской области в полном объеме полномочий по решению вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с 1 января 2008 г.

2. Рекомендовать органам местного самоуправления вновь образованных городских поселений Владимирской области в срок до 1 июля 2007 г. подготовить нормативную правовую базу, необходимую для осуществления с 1 января 2008 г. в полном объеме полномочий по решению вопросов местного значения, установленных ч. 1, ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. Рекомендовать органам местного самоуправления вновь образованных сельских поселений Владимирской области в срок до 1 июля 2008 г. подготовить нормативную правовую базу, необходимую для осуществления с 1 января 2009 г. в полном объеме полномочий по решению вопросов местного значения, установленных ч. 1, ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Съезду предшествовало заседание Комитета по бюджету и налоговой политике, на котором было принято решение вынести на рассмотрение съезда два варианта проекта решения Законодательного собрания Владимирской области по вопросу внесения изменений в Закон Владимирской области «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных городских и сельских поселений Владимирской области».

Законодательное собрание Владимирской области поддержало решение съезда, на основании чего постановлением Законодательного собрания Владимирской были приняты изменения, предложенные Советом.

Работа по организации обучения кадров ведется по двум направлениям.

Первое. Дирекция сама организует и проводит семинары по наиболее актуальным вопросам деятельности органов местного самоуправления. Так, был проведен семинар для глав муниципальных образований области «Практика и проблемы в деятельности вновь образованных муниципальных образований», первая часть которого прошла. Аналогичный семинар был посвящен теме «Федеральный закон о муниципальной службе: новизна и особенности». Такая форма проведения семинаров с использованием видеосвязи интересна тем, что имеется возможность задавать вопросы и получать ответы от компетентных лиц из числа работников Администрации Президента РФ и Правительства РФ. Кроме этого, частью всех семинаров является юридический практикум, где каждый из присутствующих получает консультации по всем вопросам деятельности местного самоуправления.

Второе. Правление и дирекция Совета выступают в роли фактических заказчиков программ переподготовки и краткосрочных курсов повышения квалификации муниципальных служащих, организуемых Владимирским филиалом Российской академии госслужбы через областную программу подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Все учебные планы и программы рассматриваются Советом и в них вносятся корректировки с учетом территориальной специфики. Состоялся семинар по проблемам использованиям муниципальных облигационных займов. Его проведению предшествовала исследовательская работа специалистов Института экономики города в некоторых муниципальных образованиях области. Готовится семинар по вопросам землепользования.

Работники юридической службы Совета оказывают консультационно-методическую помощь главам и специалистам муниципальных образований. В частности, разъясняются положения действующего законодательства по военно-учетным столам, гарантиям, предусмотренным для глав, налоговым уведомлениям, вопросам земельного законодательства и многие другие. Естественно, больше всего вопросов поступает от глав вновь созданных муниципальных образований.

Совет активно взаимодействует с Общероссийским объединением муниципальных образований и Всероссийским советом местного самоуправления. Они пытаются сформировать через Совет необходимую базу данных о муниципалитетах для формирования системы муниципальной статистики. В частности, по запросу Общероссийского объединения дирекция Совета собирала замечания и предложения по реализации наци-

онального проекта «Развитие АПК», а по просьбе Всероссийского совета местного самоуправления формировала сведения о финансировании объектов и мероприятий по полномочиям муниципальных образований. Планируется взаимодействие с ассоциациями муниципальных образований других регионов.

Программа реформирования местного самоуправления и задачи Совета муниципальных образований по ее реализации. Правление, дирекция и многие члены Совета приняли непосредственное участие в подготовке и проведении областного экономического совещания по итогам 2006 г. и задачам по совершенствованию стратегического планирования развития региона. В частности, был подготовлен доклад на секции по стратегии реформы местного самоуправления.

К настоящему времени в области реализовано несколько этапов реформы местного самоуправления.

1. Установлены границы муниципальных образований, муниципальные образования наделены соответствующим статусом.

2. Определен порядок формирования органов местного самоуправления и проведены муниципальные выборы.

3. Определен порядок решения вопросов местного значения вновь образованными муниципальными образованиями, согласно которому вновь образованные городские поселения переходят к самостоятельному решению вопросов местного значения в полном объеме с 2008 г., а сельские – с 2009 г. В 2007 г. городские поселения самостоятельно решают 20 из 32 вопросов местного значения, сельские – 16.

4. В муниципальных образованиях сформирована необходимая нормативно-правовая база. Зарегистрированы уставы всех 127 муниципальных образований области, на 01.01.2007 г. только в рамках реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ в муниципальных образованиях области был принят 2221 нормативный правовой акт.

5. Созданы основы для межмуниципального сотрудничества, главной из которых является создание Совета муниципальных образований.

6. Проведена работа в сфере развития межбюджетных отношений. Приняты все необходимые нормативно-правовые документы включая областные законы. В составе областного бюджета на 2007 г. образованы областной Фонд финансовой поддержки поселений (287,8 млн руб.), областной Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (2190 млн руб.), областной Фонд софинансирования социальных расходов (1280,2 млн руб.), областной Фонд муниципального развития (364,1 млн руб.), об-

ластной Фонд сбалансированности местных бюджетов (212,3 млн руб.), областной Фонд реформирования муниципальных финансов (10 млн руб.). До 28 декабря 2006 г. были утверждены все 35 бюджетов муниципальных образований, имеющих собственные бюджеты на 2007 г. Из них 17 бюджетов утверждены с дефицитом и 18 сбалансированы по доходам и расходам. Объем муниципального долга на 01.01.2007 г. составил 229 млн руб.

7. Принимаются меры по созданию условий для административной реформы в муниципальных образованиях. В связи с этим правлению представляется важным разработка соответствующих документов по проведению административной реформы на муниципальном уровне. К настоящему времени, в отсутствие методических рекомендаций Минэкономразвития России, администрация области неоднократно направляла муниципальным образованиям алгоритмы проведения административной реформы на местном уровне.

Стратегические цели муниципальной реформы, представленные на областной конференции, были разработаны специалистами Совета муниципальных образований ассоциации и администрации области.

Мы определили, что стратегическими направлениями муниципальной реформы, а значит, и задачами Совета муниципальных образований и его выборных органов, являются следующие.

1. Совершенствование системы муниципального управления и муниципальной службы в рамках административной реформы на основе планов административной реформы на 2007–2008 гг., которые должны быть утверждены в каждом муниципальном образовании.

2. Подготовка вновь образованных муниципальных образований к решению в полном объеме вопросов местного значения.

3. Дальнейшее улучшение социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях. Уровень социально-экономического развития территорий будет оцениваться в соответствии с постановлением губернатора области «О проведении мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований области». На основе проведенного мониторинга необходимо выявлять и обобщать лучшую практику органов местного самоуправления и распространять положительный опыт.

4. Дальнейшее развитие межмуниципального сотрудничества. При этом, в частности, следует:

а) заключать на более длительные сроки (2 года и более) предусмотренные ч. 4, ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ соглашения между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями;

б) обратить особое внимание на целесообразность создания для совместного решения вопросов местного значения межмуниципальных хозяйственных обществ (ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ).

5. Совершенствование межбюджетных отношений:

а) создание необходимых условий для сокращения чрезмерных различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

б) поэтапное замещение дотаций увеличением доли налогов, распределяемых в порядке межбюджетного регулирования.

6. Оптимизация управления муниципальными финансами:

а) оптимизация системы управления бюджетными учреждениями;

б) внедрение новых механизмов финансирования муниципальных услуг.

7. Ускорение работ по описанию и утверждению границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства (работы должны быть завершены до 1 января 2009 г.).

В целях поддержки реформы местного самоуправления с прошлого года проводится всероссийский конкурс «Лучшее муниципальное образование». Задачей конкурса является формирование положительного восприятия реформы местного самоуправления, обобщение и распространение опыта ее реализации в субъектах Российской Федерации, повышение эффективности управления проводимыми преобразованиями, стимулирование деловой активности муниципальных служащих и органов местного самоуправления. В число победителей первого Всероссийского конкурса вошли три муниципальных образования Владимирской области: в номинации «Социальная сфера муниципального образования», раздел «Культура и спорт» – город Владимир; раздел «Развитие частно-государственного партнерства» – город Покров», в номинации «Инфраструктура муниципального образования», раздел «Бытовые услуги, торговля» – Суздальский район. Участниками конкурса были и другие муниципалитеты области.

Мы думаем о том, чтобы организовать и свой конкурс: определить для себя наши местные задачи и приоритеты и по ним подводить итоги.

Помимо сказанного, в заключение важно выделить еще несколько неотложных задач правления и дирекции на ближайший период.

1. Мы заказали подготовку комментария и разъяснений нового Федерального закона «О муниципальной службе в РФ». Важно обеспечить им все муниципальные образования как можно быстрее, до введения закона в действие. Необходимо провести и семинар для руководителей организаци-

онных отделов и кадровых служб муниципальных образований по этому закону.

2. Надо разработать и осуществить конкретную программу помощи вновь образованным муниципальным образованиям в подготовке к очередным муниципальным выборам.

3. Помимо общих направлений, стратегия реформы местного самоуправления должна быть прописана как конкретная программа действий с ответственными исполнителями и сроками по каждому муниципальному образованию.

Приложение

ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ТЕКУЩИЙ И ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ПЛАН РАБОТЫ СОВЕТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ

СЪЕЗД СОВЕТА

1. Прием в члены ассоциации.

2. Об областной программе межмуниципального сотрудничества.

3. О первых итогах реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» на примере вновь созданных муниципальных образований путем объединения нескольких сельских администраций.

4. Анализ работы администраций сельских поселений по выполнению Закона № 131-ФЗ.

5. Ежегодное подведение итогов работы муниципальных образований по реализации Федерального закона № 131-ФЗ (по истечении календарного года вместе с отчетами, предусмотренными п. 8.4.2 (отчет о исполнении финансового плана) и 8.4.10 (отчет о деятельности председателя, правления, комитетов, исполнительного директора, ревизионной комиссии) устава ассоциации.

6. Передача имущества в собственность муниципального образования для исполнения полномочий согласно Закону Владимирской области от 23.11.2005 г. № 168-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных городских и сельских поселений Владимирской области».

7. Порядок и механизм передачи муниципального жилого фонда для выполнения полномочий, изложенных в п. 6, ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

8. Реформа местного самоуправления во Владимирской области, проблемы реализации.

9. О создании условий для финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

10. Задачи муниципальных образований по предотвращению чрезвычайных ситуаций в электро-, тепло-, газо- и водоснабжении населения в зимний период 2006/07 г.

11. Обсуждение проекта Федерального закона «О муниципальной службе».

12. Реализация Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

13. Составление положений по реестру бюджета по полномочиям.

СЕМИНАР-СОВЕЩАНИЕ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

1. Муниципальные облигационные займы как источник инвестиций (Вариант: Внебюджетные источники инвестиций).

2. Юридический практикум по вопросам земельных и имущественных отношений в муниципальных образованиях.

3. Реализация реформы жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образования области (обмен опытом работы).

4. О переходном периоде сельских администраций.

5. Обмен опытом работы наиболее успешных сельских муниципальных образований.

6. Об участии муниципальных образований в подготовке проектов областных целевых программ.

7. О правовых основах регулирования взаимоотношений муниципальных образований в решении вопросов местного значения на уровнях муниципального района и поселений.

8. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.) и Программа социально-экономического развития Владимирской области: задачи органов местного самоуправления по их реализации.

9. Разделение полномочий муниципальных образований в 2007 г.

10. Участие муниципальных образований в реализации приоритетных национальных проектов.

11. Основные направления деятельности и задачи органов местного самоуправления при проведении реформы жилищной и коммунальной сферы.

12. Рассмотрение предложений об изменении методов работы вышестоящих органов с сельскими поселениями в части сокращения количества запросов в адрес глав администраций.

13. Разработка методических рекомендаций по подготовке проектов положений, инструкций и других нормативных правовых документов для сельских поселений.

14. Разработка программы комплексного развития поселений.

15. О вопросе экономического сотрудничества.

ЗАСЕДАНИЕ ПРАВЛЕНИЯ

1. О подготовке и проведении очередного съезда Совета муниципальных образований.

2. Проект областной программы межмуниципального сотрудничества.

3. О выборах глав сельских администраций.

4. О транспортном и финансовом обеспечении сельских муниципальных образований.

5. О проекте областного консолидированного бюджета на 2007 г.

6. О дифференцированном подходе к формированию примерной численности специалистов администрации поселений на основании постановления губернатора «О примерных структурах местных администраций Владимирской области» от 09.12.2005 г. № 708 с последующими изменениями с учетом не только количества жителей, но и специфики конкретных поселений: их территории, количества учреждений, находящихся на обслуживании отдела бюджетного учета и отчетности, количества населенных пунктов, входящих в поселение и т.д.

7. Проект бюджета Владимирской области на 2007 г.

8. Реализация Приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

9. О работе органов местного самоуправления Владимирской области по реализации Закона Владимирской области от 23.11.2005 г. № 168-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных городских и сельских поселений Владимирской области».

10. Совершенствование структуры управления муниципальными образованиями.

ЗАСЕДАНИЯ КОМИТЕТОВ

Комитет по бюджету и налоговой политике

1. О работе вновь созданных муниципальных образований в 2007 г.: по смете расходов или по бюджету.

2. О повышении заработной платы работникам администраций муниципальных образований.

3. Финансирование сельских муниципальных образований в 2007 г. и о сборе налоговых платежей.

4. О проблемах начисления налогов на землю, имущество.

5. О формировании бюджета области на 2007 г.

6. О проблемах организации муниципальных финансов в условиях проведения реформы местного самоуправления.

7. Расчеты финансовой помощи в межбюджетных отношениях на исполнение переданных полномочий.

8. О совместной работе муниципальных образований и органов налоговой инспекции по собираемости бюджетообразующей базы.

9. Об установлении тарифов на пригородные автобусные перевозки для каждого отдельного муниципального района.

10. Проблемы формирования местных бюджетов на 2007 г. и ближайшие годы. Выработка концепции по закреплению за муниципальными образованиями на постоянной основе налогов, социальных стандартов области для формирования бюджетов.

11. Определение (утверждение) норматива содержания дорог в муниципальных образованиях Владимирской области в летний и зимний периоды для учета расходной части при формировании бюджета поселения.

12. О взаимодействии областных администраторов в области доходов, подлежащих зачислению в бюджеты городских округов, с органами местного самоуправления.

13. Постановка дорог на баланс в поселения.

14. Постановка вопроса перед администрацией области о возможности индексации расходов муниципальных образований на 2007 г. по оплате услуг связи и материальных затрат бюджетных учреждений, связанных с увеличением стоимости ГСМ, продуктов питания, медикаментов, хозяйственных материалов.

15. Сбор земельного налога и налога на имущество в сельских поселениях.

16. Определить (утвердить) норматив содержания дорог в муниципальных образований Владимирской области в летний и зимний периоды для учета расходной части при формировании бюджета поселения.

17. Введение и использование средств самообложения граждан.

18. Организация семинара с финансовыми органами муниципальных образований по формированию бюджетов.

19. Начисления на землю (используется старая база, много нареканий населения): можно ли изменить саму форму с указанием реквизитов по облагаемой площади и ставки налога.

15. Решить вопрос с постановкой на учет внутри поселенческих дорог.

Комитет по ЖКХ и строительству

1. Участие вновь созданных муниципальных образований в капитальном ремонте жилья и дорог.

2. О возмещении затрат населению по потреблению воды из скважин.

3. Создание службы ЖКХ при сельских муниципальных образованиях в 2007 г.

4. О проблемах капитального ремонта жилищного фонда на селе.

5. Исполнение положений Жилищного кодекса РФ в части предоставления социального жилья жителям муниципальных образований области.

6. О проблемах проведения капитального ремонта общего имущества многоквартирных жилых домов.

7. О приемке энергообъектов без определенной балансовой принадлежности Владимирской сетевой компанией.

8. О подготовке муниципальных образований к зиме.

9. О мерах по стабилизации тарифной политики (цен) на коммунальные услуги, содержание и ремонт жилья на период с 2006 по 2010 г.

10. О финансировании и целевом использовании средств на благоустройство населенных пунктов (ремонт дорог внутри населенных пунктов, мостов, переходов, памятников и т.д.).

11. О реструктуризации долгов в отрасли.

12. Нормативно-правовое обеспечение инвестиций в ЖКХ.

13. О проблемах и предложениях по тарифному регулированию.

14. О привлечении частного капитала в ЖКХ и вопросах приватизации.

15. О проблемах применения новых нормативно-правовых документов (Жилищный кодекс, Правила предоставления жилищно-коммунальных услуг).

16. О поддержке новых форм управления в многоквартирных домах.

17. О получении заключения от ГАСН на ввод объектов в эксплуатацию (включая гаражи и пристройки к индивидуальным жилым домам).

18. Приватизация общежитий.

19. Создание управляющих организаций жилым фондом.

Комитет по социальной политике

1. О возмещении льгот участникам Великой Отечественной войны, ветеранам труда и тыла по приобретению автомобилей.

2. О взаимоотношениях органов местного самоуправления поселений и управлений социальной сферы (существующая схема разграничения полномочий не позволяет органам местного самоуправления оказывать помощь школам, детским садам, учреждениям здравоохранения) или координации действий по решению общепоселенческих вопросов.

3. Реализация национального проекта «Здоровье» в муниципальных образованиях области.

4. О практике наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями по осуществлению мер социальной поддержки населения.

5. О мероприятиях по обеспечению сохранности жилья детей-сирот.

6. О разработке концепции наделения органов местного самоуправления полномочиями по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного начального, основного общего, среднего (полного) общего образования; о разрешении проблемы финансирования муниципальными образованиями услуг связи, питания учащихся, проведения санитарно-гигиенических экспертиз образовательных учреждений, курсов повышения квалификации педагогов (учителей), изменения предельных оплат труда муниципальных служащих и работников бюджетной сферы, социальных стандартов области в социальной сфере.

7. О выплате денежных компенсаций социального характера (жилищные компенсации, компенсации за дрова гражданам льготной категории, материальная помощь малообеспеченным гражданам, компенсация детям до 2 лет за молочные продукты) через отделения связи в муниципальных образованиях, где отсутствуют филиалы Сбербанка и у которых большая отдаленность от райцентра.

8. О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в сельской местности (на территории частные дома с печным отоплени-

ем, жители подтвердить расходы на дрова не могут, так как покупают их у частных лиц, занимающихся обработкой лесных делянок).

9. О реализации национальных проектов «Образование» и «Здравоохранение» на территории Владимирской области.

10. О мерах по улучшению лекарственного обеспечения лиц, определенных постановлением губернатора Владимирской области от 21.01.2005 г. № 22 «О мерах социальной поддержки по обеспечению отдельных групп населения лекарственными средствами».

11. Образование и обмен опытом.

Комитет по нормотворчеству и правовым вопросам

1. О передаче полномочий сельским администрациям по вопросу ЗАГСА о рождении, о смерти, о браке.

2. О проекте Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

3. О создании регистра нормативно-правовых актов органов местного самоуправления.

4. О подготовке предложений по расширению полномочий сельских муниципальных образований.

5. О возможности разработки единых проектов нормативно-правовых документов, позволяющих юридически грамотно готовить эти документы в органах местного самоуправления (как альтернатива возможного введения в штаты администраций юристов).

6. Об отсутствии доступа администраций сельских поселений к программному обеспечению по нормативной базе (нет средств для установки «Консультант плюс» и других программ).

7. О реализации Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и административной реформы в муниципальных образованиях области.

8. О правовом регулировании вопросов организации местного самоуправления нормативными правовыми актами Владимирской области.

9. Разработка пакета документов по вновь вводимым полномочиям.

10. О порядке перевода жилого помещения в нежилое и наоборот.

11. О порядке предоставления земельных участков для строительства и для нужд, не связанных со строительством.

12. Об обмене жилых помещений, находящихся в общежитиях, и их приватизации.

13. О подготовке методических рекомендаций по разработке нормативных правовых документов, их грамотного составления и оформления для сельских поселений.

14. О наделении полномочий по ведению архивных дел и нотариальных действий.

15. Об образцах пакета документов по ведению сессий Совета, заседаний комиссий в соответствии с требованиями закона.

16. О передаче полномочий по воинскому учету (не решен вопрос, какая должна быть должность и сколько их в поселении).

О.Б. Иванов

СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Совет муниципальных образований Московской области создан в мае 2006 г в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Учредителями Совета стали 340 муниципальных образований Московской области.

В президиум Совета пропорционально входят представители муниципальных образований всех уровней: городских округов, районов, городских и сельских поселений. Текущую работу Совета обеспечивает исполнительный аппарат под руководством исполнительного директора.

В съездах Совета участвуют не только главы муниципальных образований, но и председатели советов муниципальных образований. Кроме того, главы ежегодно собираются для подведения итогов работы Совета и разработки плана деятельности на следующий год.

У Совета существует собственный сайт в сети Интернет, на котором, помимо информационных материалов, есть возможность напрямую обратиться к сотрудникам исполнительного аппарата с вопросом и получить на него квалифицированный ответ. Посетителей сайта интересует самое разное: решение вопросов местного значения, организация территориального общественного самоуправления и многое другое.

Основной задачей Совета является оказание правовой и методической помощи органам местного самоуправления. В рамках данного направления Советом разработаны более 20 типовых муниципальных правовых актов, охватывающих различные сферы жизнедеятельности

муниципальных образований. Кроме того, разработаны и согласованы отделом Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Центральному федеральному округу в Московской области модельные уставы муниципального района, городского округа, городского (сельского) поселения.

Совет также принимает участие в законотворческой деятельности, поскольку наделен правом законодательной инициативы в Московской областной думе. Соответствующие изменения были внесены областным парламентом в устав Московской области. Мы считаем, что законодательная инициатива, исходящая от Совета, расширяет наши возможности по защите прав и интересов муниципальных образований. Помимо этого, мы участвуем в заседаниях профильного комитета по местному самоуправлению Московской областной думы, озвучиваем свои замечания и предложения по законопроектам.

И с Московской областной думой, и с правительством Московской области у нас складывается конструктивное взаимодействие, в частности, за счет института представительства в Совете. Губернатора Московской области представляет министр по делам территориальных образований Московской области правительства Московской области В.А. Чернов, представителем от Московской областной думы является председатель Комитета по местному самоуправлению А.Е. Мурашов. Представители регулярно принимают участие в мероприятиях, проводимых Советом, и имеют право совещательного голоса.

Мы созданы, в первую очередь, для муниципальных образований и представляем их общие интересы, видим себя проводниками их интересов в органах государственной власти Московской области и отчасти федерального уровня. Последнее стало возможным за счет нашего вхождения в члены Единого общероссийского объединения муниципальных образований.

Работа Совета связана с проблемами, с которыми столкнулись муниципальные образования Московской области в процессе реформы местного самоуправления. И значительная часть проблем возникла в ходе реализации Закона № 131-ФЗ.

Любой закон фиксирует сложившиеся общественные отношения. Закон № 131-ФЗ их не фиксирует, поскольку общественные отношения, к которым он обращается, в российском обществе находятся в зачаточном состоянии. Он ориентирован на то, чтобы развить те институты, которые предлагает, но пока это получается слабо. Если в России появится средний класс – класс предпринимателей, людей, которым нужно защищать,

развивать и отстаивать свою собственность, в том числе через институты местного самоуправления, – этот закон заработает в полную силу. Но пока говорить об этом не приходится.

Закон № 131-ФЗ конфликтен по своей природе, поскольку предполагает разграничение властных полномочий и их передачу с одного уровня власти на другой вместе с финансовыми ресурсами. В частности, происходит перераспределение власти между уровнями районов и поселений – административных центров районов. С районного уровня на уровень поселений передаются полномочия, имущество, финансы. В результате район как институт и уровень муниципальной и публичной власти может потерять свой политический вес, утратить значение как самостоятельная политическая единица. Еще больше это будет заметно, когда представительные органы районов будут формироваться путем делегирования от поселений.

В Московской области – в отдельных муниципальных образованиях – сложилась достаточно конфликтная ситуация, которую мы пытаемся решать. Хотя Закон № 131-ФЗ четко разграничивает полномочия между районным и поселенческим уровнями власти, реальных механизмов взаимодействия между ними он не дает. Их ищут сами муниципальные образования, заинтересованные в конструктивном разрешении конфликтов.

Совет муниципальных образований Московской области четко осознает эту проблему и предлагает механизмы ее решения. В частности, мы создали при Совете два третейских органа – Третейский суд и Комиссию по урегулированию споров между муниципальными образованиями Московской области. Третейский суд рассматривает гражданско-правовые споры, в случае наличия третейского соглашения – согласия двух сторон. Для рассмотрения споров Комиссией достаточно инициативы одной из сторон, но ее решение имеет рекомендательный характер для спорящих сторон, в отличие от третейского суда, решение которого обязательно, как и решение суда общей юрисдикции.

К.В. Негурица

АССОЦИАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ СЕРГИЕВО-ПОСАДСКОГО РАЙОНА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Ассоциация муниципальных образований Сергиево-Посадского района выросла из профессионального круга общения глав муниципальных образований, связанного с вопросами о том, как и что нужно делать. Потом мы пришли к выводу, что надо объединиться и создать такую ассоциацию. Она была создана, объединив все 13 муниципальных образований Сергиево-Посадского района: 12 поселений (шесть городских и шесть сельских) и муниципальный район. Все эти муниципальные образования вошли в Ассоциацию, где они представлены главами и председателями представительных органов. Учредительный договор подписывали главы, а советы ратифицировали вхождение.

Основные темы, которые изначально определяли деятельность Ассоциации и которыми мы продолжаем заниматься, это нормотворчество (мы создаем единую нормативную базу, чтобы муниципальные образования могли сравнивать и получать необходимую им информацию), консультирование, обмен опытом, защита интересов. Сейчас мы прорабатываем вопрос организации совместной учебы для председателей и глав.

Так, при формировании бюджета этого года, мы создали в рамках Ассоциации бюджетную рабочую группу, которая была активным действующим лицом в процессе публичных слушаний и принятия бюджета. Мы добились внесения определенных изменений в бюджет, в частности включения в районный бюджет определенных сумм на зонирование всех поселений в Московской области (если не провести зонирование территорий, начнутся проблемы со строительством). Эта группа продолжает работать, в частности пытаться влиять на процесс секвестра бюджета, который осуществляет район. Были и другие вопросы, которые мы выносили на публичные слушания от имени Ассоциации, а не отдельных органов местной власти.

Одна из самых серьезных, может быть, самая серьезная, проблема установления новых отношений в сфере местного самоуправления – это проблема взаимоотношений поселений и районов. Появляются абсолютно разные интересы. Район заинтересован в приватизации муниципального имущества, не очень вникая, для чего она может использоваться. Муниципалитеты смотрят на это иначе. У нас есть конкретные примеры, когда мы, в соответствии с законом Московской области, начинали заниматься

разграничением имущества и натыкались на то, что район вносил в программу приватизации самые ликвидные помещения. Были соответствующие обращения в Арбитражный суд. Суд мы проиграли, но добились выхода областного закона «О разграничении муниципального имущества» и снятия с торгов части помещений.

Район, в первую очередь, нацелен на отчуждение имущества, тогда как муниципалитеты – на перепрофилирование и дальнейшее использование в интересах местного сообщества. Здесь есть реальный конфликт интересов, и мы пытаемся находить решения, в том числе и в совместной работе в Ассоциации, куда входят и район, и все муниципальные образования. Это непросто, в том числе и через конфликты, отстаивание отдельных интересов, работу с областью, средствами массовой информации. Мы не против того, что имущество надо продавать в соответствии с программой приватизации и наполнять таким образом бюджет, но мы заявляем и об интересах, муниципальных образований, пытаемся доказать, что важно услышать поселения и их программы работы с имуществом.

Это касается и земельных вопросов. Здесь мы сталкиваемся с неразграниченностью земель. Чтобы провести работу, необходимую для разграничения, нужны деньги. Но средства на эти цели не выделяются, и есть факты, когда выделяются участки, а поселения не дают разрешение на строительство, поскольку являются противниками этого строительства. Здесь возникают очень серьезные проблемы, и это тоже является предметом обсуждения на заседаниях ассоциации и попыток – достаточно удачных, – когда все же заставляем район прислушиваться к мнению глав и председателей.

Мы достаточно конструктивно работаем с областью и с Советом муниципальных образований области, взаимодействуем, получаем информацию. И им проще работать с ассоциацией района, чем с каждым муниципальным образованием.

В рамках работы с районом мы обсуждаем – пока только концептуально – важный вопрос о схеме формирования органов местной власти. Сегодня в Московской области действует схема формирования, по которой на всеобщих выборах избираются глава и представительный орган района. Это приводит к тому, что получаются две независимые ветви власти местного самоуправления. В результате у поселения и района формируются независимые точки зрения, причем часто речь здесь идет даже не о проблемах и интересах населения, а о проблемах и интересах определенных групп. Мы думаем о том, как построить (в соответствии с законом) такой способ формирования власти, когда представительный орган власти района будут

формировать главы и председатели советов поселений, а затем этот представительный орган будет избирать главу района из своего состава. В такой схеме можно рассчитывать на определенную преемственность властей и взаимозависимость властей разного уровня.

Таким образом, на данный момент ассоциация – это такая площадка, на которой мы имеем возможность общаться, вырабатывать общие подходы по интересующим нас проблемам.

Мы работаем над вопросами, связанными с получением полномочий на 2008 г. Сейчас работаем по закону Московской области, в соответствии с которым у нас 18 вопросов ведения из 31. В соответствии с законом надо обращаться к губернатору.

Мы помогаем нашим поселениям готовиться к разграничению имущества, опираясь на опыт тех поселений, которые уже прошли этот этап: это Сергиев Посад и Пересвет. Областной закон предписывает передачу муниципальным образованиям необходимого имущества, но район пока передал нам это имущество, не включив нежилые помещения, и оспаривает этот закон в Верховном суде. Мы не спорим с районом, кому продавать эти помещения, мы говорим, давайте посмотрим. Раньше, когда у нас денег не было, мы, например, отдавали магазин предпринимателям, и за счет средств, которые они вкладывали в поддержание его в надлежащем состоянии, сохраняли это имущество. Теперь мы говорим, предупредив заранее, что забираем это помещение назад и делаем там центр дневного пребывания для стариков или помещение для работы молодежных организаций, спортивных, художественных секций. В небольшом городе всегда недостаточно инфраструктурных сооружений. И это – проблемы нашего взаимодействия с районом, вопросы непосредственного осуществления функций и задач, для решения которых мы избраны, а не вопросы области. И когда мы вместе, нам с районом решать эти вопросы гораздо проще, и район начинает совсем по-другому к ним относиться. Мы изначально говорили о том, что не строим никаких противовесов; сразу было понятно, что ассоциация без вхождения района в ее состав будет неработоспособна, станет какой-то оппозицией, которая ничего не будет решать. И район в нее вошел, и есть площадка, где мы такие вопросы стараемся решать.

В этом плане местное самоуправление в целом, конечно, складывается, хотя, может быть, не так, как это задумывалось, и, может быть, не в том темпе. Но на людей, которые стали главами и председателями, наложена ответственность, и на каждом уровне появились свои деньги. Если раньше,

например, решения по благоустройству поселений принимались на уровне района – на основе общих денег и общих расчетов, – то сейчас по смете эти деньги у нас. И мы начали заниматься благоустройством поселений на качественно другом уровне. Избраны советы депутатов и главы поселений, тогда как раньше был один руководитель, который, естественно, был ориентирован на главу района, так как он его назначал. Сейчас избранные руководители, естественно, начинают больше работать с общественными организациями. В ряде поселений созданы общественные советы, усиливается работа с молодежными организациями.

ОТВЕТЫ РУКОВОДИТЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОВЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА АНКЕТУ ИНСТИТУТА «МАЛЫЕ ГОРОДА»

КАКИЕ НАИБОЛЕЕ АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ СТОЯТ НА ДАННЫЙ МОМЕНТ ПЕРЕД ВАШЕЙ АССОЦИАЦИЕЙ?

ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ

Финансовая обеспеченность местных бюджетов при решении вопросов местного значения в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Эффективность расходования местных бюджетов, межбюджетные отношения.

Пути решения вопросов сбалансированности межбюджетных отношений между областным бюджетом и бюджетами и муниципальных образований.

Построение правильных межбюджетных отношений между разными уровнями власти.

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Подготовка квалифицированных кадров для вновь созданных муниципальных образований.

Участие в переподготовке, повышении квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления.

Содействие подготовке и переподготовке кадров муниципальных служащих и выборных лиц местного самоуправления.

КОНСУЛЬТАЦИОННАЯ, МЕТОДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ И РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Правовая и методическая помощь органам местного самоуправления по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Методическая помощь муниципальным образованиям в вопросах организации и деятельности местного самоуправления, муниципального хозяйства и межмуниципального сотрудничества.

Консультационно-методическая помощь и сопровождение по вопросам местного самоуправления.

Практическое содействие в разработке планов социально-экономического развития муниципальных образований.

Наделение городских и сельских поселений ресурсной базой для исполнения полномочий и функций по решению вопросов местного значения и исполнению государственных полномочий: имущество, земля, финансы. Создание ресурсных баз данных.

МОНИТОРИНГ, ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ

Сбор, изучение и анализ информации по вопросам организации и осуществления местного самоуправления.

Изучение реального состояния местного самоуправления и выявление проблем развития местного самоуправления.

РАЗРЕШЕНИЕ СПОРНЫХ ПРАВОВЫХ ВОПРОСОВ: ЗЕМЕЛЬНАЯ, ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА

Разграничение собственности на землю, регулирование земельных отношений.

Регулирование правоотношений в сфере жилищной политики.

ЛОББИРОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, НОРМАТИВНО-ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Защита интересов муниципальных образований.

Лоббирование интересов муниципальных образований в государственных структурах, организация внешних связей для решения проблем.

Выражение и защита общих интересов муниципальных образований.

Организация внесения изменений в федеральное законодательство для более четкого исполнения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Участие в формировании законодательства, влияющего на деятельность муниципальных образований.

Участие в деятельности органов государственной власти по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Оценка и разработка единых нормативов потребления услуг, оказываемых жителям муниципальных образований, в соответствии с полномочиями, возложенными на органы местного самоуправления.

ВНУТРЕННИЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ АССОЦИАЦИЙ

Стать корпоративной структурой для членов Совета, предоставлять членам Совета востребованные ими услуги хорошего качества, чтобы они почувствовали выгоду своего объединения.

Сделать ассоциацию неформальной организацией, полезной для глав, органов местного самоуправления, муниципальных образований.

Помочь органам местного самоуправления вновь созданных муниципальных образований быстро «встать на ноги».

Перечислять членские взносы и формировать бюджет ассоциации.

УСТАНОВЛЕНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ УПРАВЛЕНИЯ

Найти эффективные формы межмуниципального сотрудничества.

Повысить эффективность местного самоуправления; развивать конструктивное сотрудничество муниципальных, региональных и федеральных органов власти.

Чего ждут от вашей ассоциации ее члены?

КОНСУЛЬТАЦИОННАЯ, МЕТОДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Эффективная работа по оказанию методической и правовой помощи органам местного самоуправления муниципальных образований Московской области по реализации реформы местного самоуправления.

Методическая помощь, обучение, координация, объединение сил и средств для вопросов межмуниципального значения.

Консультативно-методическое содействие муниципальным образованиям, участие в региональном и федеральном законотворческом и законодательном процессах, внедрение прогрессивных приемов и способов управления в деятельность органов местного самоуправления.

Оказание методической и практической помощи в вопросах муниципальной работы.

Постоянное оказание консультационно-методических услуг.

Решение наиболее актуальных вопросов местного самоуправления.

ЛОББИРОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

Помощь в разрешении правовых вопросов, во взаимодействии членов Совета с исполнительной и законодательной ветвями власти, в обмене опытом с другими субъектами Федерации (особенно в части обмена нормативно-правовой базой).

Создание условий для эффективной реализации норм Конституции Российской Федерации, устава области по вопросам местного самоуправления.

Влияние Совета на подготовку и формирование нормативно-правовой базы области, прежде всего при формировании бюджета области.

Отстаивание общих интересов муниципальных образований перед органами власти субъекта и РФ.

Представление интересов муниципальных образований при формировании бюджета и межбюджетных отношений.

Лоббирование интересов муниципальных образований в региональных органах власти.

Поддержка и вхождение в федеральные органы законодательной власти (Государственную думу, Совет Федерации) с инициативой о совершенствовании налогового законодательства с целью увеличения налоговой составляющей доходной части местных бюджетов.

Укрепление взаимодействия с органами государственной власти.

Правовое регулирование многих вопросов в рамках исполнения полномочий, определенных Законом № 131-ФЗ.

Обеспечение защиты прав муниципальных образований.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЛУЧШИХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРАКТИК В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Обобщение и распространение лучшего опыта муниципальной практики.

Распространение лучшей практики решения вопросов местного значения.

УСТАНОВЛЕНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ УПРАВЛЕНИЯ

Выстраивание логической цепочки взаимодействия глав всех уровней.

Содействие в межмуниципальном сотрудничестве.

Координация усилий муниципальных образований по ускорению экономических и социальных реформ на территории области.

Что препятствует развитию вашей ассоциации?

НЕДОСТАТОЧНОСТЬ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Деятельность Совета не подкреплена никакими правовыми актами.

Непостоянство действующего законодательства по вопросам местного самоуправления и частые изменения, вносимые в него.

Отсутствие судебной практики по вопросам местного самоуправления.

Невозможность руководителей муниципальных образований принимать активное участие в деятельности Совета из-за ограниченности временных ресурсов.

Слабая нормативная база по процедурам исполнения местных полномочий.

НЕДОСТАТОЧНОСТЬ РЕСУРСОВ

Отсутствие финансирования.

До сих пор администрацией области не выполнено обещание о предоставлении помещения для исполнительной дирекции ассоциации.

Отсутствие настоящей заинтересованности в становлении Советов муниципальных образований на федеральном уровне (длительная процедура формирования исполнительных органов, отсутствие конкретных рекомендаций по организации деятельности на местах, нет обмена опытом работы, центральные СМИ вообще молчат о создании таких организаций и т.д.).

Недостаточность практики собственной деятельности, информационной базы и финансовых средств.

Отсутствие стабильного финансирования не позволяет реализовывать все функции.

Нет возможности ввести в штат юриста и провести социологический опрос с анализом ситуации конкретных муниципальных образований.

Слабая поддержка Совета со стороны администрации области.

Отсутствие четкого законодательного регулирования статуса регионального Совета муниципальных образований.

Недостаточно развито межмуниципальное сотрудничество, информационные ресурсы используются не в полном объеме, инициатива проявляется эпизодически. Нечеткое разграничение полномочий между уровнями власти, недостаточность финансовых ресурсов, отсутствие целевой региональной программы, направленной на развитие местного самоуправления.

Отсутствие финансовой поддержки со стороны органов государственной власти для осуществления деятельности ассоциации по решению вопросов о повышении квалификации муниципальных служащих и выборных лиц органов местного самоуправления для работы в представительных и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления (создание при ассоциации учебно-методического центра).

Слабая материальная база.

Недостаточность средств для увеличения штата исполнительной дирекции.

Отсутствие достаточных финансовых средств и штатов.

Муниципальные образования экономически и политически настолько зависимы от региональной власти, что финансово содержать оппозиционную ассоциацию уже не могут, но пока хотят.

Что способствует развитию вашей ассоциации?

ЖЕЛАНИЕ ЧЛЕНОВ АССОЦИАЦИИ (ВНУТРЕННИЙ РЕСУРС)

Желание членов ассоциации сохранить ее.

Желание большинства глав муниципальных образований быть объединенными и выступать единым фронтом.

Желание членов Совета объединить усилия для решения вопросов, связанных с проведением реформы местного самоуправления.

Активность руководителей муниципальных образований – членов президиума Совета – в работе по реализации плана деятельности Совета муниципальных образований.

Организационная и информационная поддержка муниципальных образований республики. Участие 99,7 % муниципальных образований республики в работе ассоциации. Активная и целенаправленная роль правления Совета муниципальных образований, председателя правления.

Активность муниципальных образований.

Заключение соглашений о сотрудничестве с учреждениями и предприятиями разных форм собственности.

ПОДДЕРЖКА ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР (ВНЕШНИЙ РЕСУРС)

Взаимодействие членов Совета, понимание проблем муниципальных образований со стороны исполнительной власти.

Советом заключены соглашения о взаимодействии соответственно с Правительством и Законодательным собранием области, предусматривающие участие Совета в разработке плана правотворческой деятельности Законодательного собрания и Правительства области на очередной год и возможность выступать субъектом законодательной инициативы. Совет может разрабатывать и представлять проекты нормативных правовых актов, экспертные заключения и материалы с предложением и обоснованием своей позиции в отношении проектов программ социально-экономического развития, бюджета области на очередной финансовый год, законодательных и нормативных актов, разрабатываемых исполнительными органами государственной власти. Мнения Совета учитываются при принятии органами государственной власти законов, иных правовых актов и решений.

Плодотворная связь с Законодательным собранием и органами исполнительной власти области.

Общие проблемы муниципальных образований, невозможность их решения в индивидуальном порядке, поддержка Совета органами исполнительной власти области в консолидированном решении областных и межмуниципальных вопросов в вопросах строительства дорог, сетей, жилья, организации ЖКХ.

Поддержка губернатора.

Оказание содействия со стороны государственных и исполнительных органов власти области, муниципальных образований, активное участие населения в решении вопросов местного значения.

Практическая помощь администрации края

Взаимодействие с Департаментом по работе с муниципальными образованиями области.

Активность председателей палат.

Понимание со стороны органов государственной власти.

Требования Закона № 131-ФЗ о создании советов муниципальных образований.

По каким вопросам вы бы хотели наладить взаимодействие с другими региональными ассоциациями муниципальных образований?

ОБМЕН ПРИМЕРАМИ ЛУЧШЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРАКТИКИ И НОВЫМИ ТЕХНОЛОГИЯМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Опыт работы.

Примеры лучшей муниципальной практики и новые технологии муниципального управления.

Создание межмуниципальных организаций.

Работа по реализации полномочий местного самоуправления, знакомство с лучшей практикой вопросов местного значения, участие в реализации целевых программ, направленных на развитие местного самоуправления.

Внедрение прогрессивных приемов и способов управления в деятельности органов местного самоуправления.

Все вопросы межмуниципального взаимодействия, касающиеся социально-экономического развития, а также существующая практика решения основных задач, возникающих перед муниципальными образованиями при исполнении возложенных на них полномочий.

Организация и деятельность ассоциации.

Практика реализации вопросов местного значения, муниципальное нормотворчество, в первую очередь по правовым вопросам.

Межбюджетные отношения, налоговое законодательство, разграничение собственности на землю, регулирование земельных отношений, правоотношений в сфере жилищной политики, межмуниципального сотрудничества.

Информация в сфере управления земельными ресурсами.

Реализация Закона № 131-ФЗ.

Исполнение полномочий по Закону № 131-ФЗ.

Совместные семинары.

СОВМЕСТНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Рассмотрение проектов законов РФ, касающихся или прямо затрагивающих интересы муниципальных образований.

Создание организации, с которой бы считались чиновники на всех уровнях власти.

Взаимодействие с представительными органами власти.

Необходимость взаимодействия с другими региональными ассоциациями за прошедшие 13 лет существования нашей ассоциации не возникало. Каждая региональная ассоциация действует в условиях своих субъектов РФ и в рамках своих возможностей. Сотрудничество имеет смысл только на общефедеральном уровне и то при условии, что результатом подобного взаимодействия станут реальные изменения муниципальной политики на федеральном уровне.

По каким вопросам вы были бы заинтересованы в получении консультационной и экспертной поддержки?

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Вопросы финансово-экономического плана: совершенствование федерального законодательства с целью увеличения налоговых доходов в местный бюджет, формирование концепции федерального бюджета на 2008–2010 гг., пути реализации Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Разработка прозрачной методики формирования бюджетов муниципальных образований адекватно исполняемым полномочиям.

ПОЛНОМОЧИЯ, КОТОРЫМИ ОБЛАДАЮТ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Опыт разграничения полномочий между муниципальными районами, городскими и сельскими поселениями, передача этих полномочий, особенно практика передачи муниципальной собственности под передаваемые полномочия.

Правовое регулирование исполнения полномочий органами местного самоуправления.

Статус главы муниципального образования.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Земельные вопросы (о распоряжении земельными участками, собственность на которые не разграничена).

Реализация вопросов местного значения.

Формирование представительного органа муниципального района из глав и депутатов поселений (муниципальные НПА, положительные и отрицательные стороны, практика).

Разграничение муниципального имущества в сфере ЖКХ и культуры.

ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Планирование социально-экономического развития муниципальных образований (территорий) на среднесрочную перспективу, прежде всего, муниципальных образований с моноэкономической структурой развития.

Помощь в решении вопросов, связанных с применением градостроительного и жилищного кодексов, а также имущественных отношений.

Разработка планов соцально-экономического развития территорий.

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Организация межмуниципального сотрудничества (российский и зарубежный опыт).

Межмуниципальное сотрудничество в рамках ч. 3, ст. 17 Закона № 131-ФЗ.

Создание межмуниципальных организаций.

Опрос проводился в феврале–марте 2007 г., ответы представили 15 ассоциаций:

Ассоциация «Совет муниципальных образований Владимирской области»;

Совет муниципальных образований Ивановской области;

Ассоциация городов, поселков и сельсоветов Калужской области;

Совет муниципальных образований Красноярского края;

Совет муниципальных образований Курской области;

Совет муниципальных образований Ленинградской области;

Совет муниципальных образований Московской области;

Совет (ассоциация) муниципальных образований Оренбургской области;

Совет муниципальных образований Приморского края;

Совет муниципальных образований Республики Саха (Якутия);

Совет муниципальных образований Томской области;

Ассоциации развития и поддержки местного самоуправления «Совет муниципальных образований Удмуртской Республики».

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТЕКСТ

С.В. Вобленко

«РОССИЙСКИЕ ПРОБЛЕМЫ» ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЗЕРКАЛО ВНУТРЕННИХ ПРОБЛЕМ ХАРТИИ

Развитие России после 1990-х гг. привело экспертов и часть законодателей к пониманию, что «идеология» и «модель» местного самоуправления, которые сложились путем «практического тыка» и под сильным влиянием (а где-то – и под давлением) со стороны «развитых демократических государств», оказались неэффективными.

Надо мысленно вернуться в 1990 г. и ответить на самый главный вопрос: «Что такое местное самоуправление?» А потом уже обсуждать все остальное.

Исходной точкой переосмысления практического опыта является Европейская хартия местного самоуправления. В этом документе заложен огромный потенциал, который в России вообще не используется. Но Хартия несет серьезные «внутренние» противоречия и недоработки. Сегодня это стало понятным. Вот почему важно начинать с Европейской хартии.

Важно понять, что же мы на самом деле подписали в 1998 г. (и без всяких изъятий – т.е. обязались полностью выполнять дух и букву Хартии). Важно понять, какую модель и какую идеологию самоуправления описывает Хартия. Понять механизмы повышения эффективности контроля за реализацией Хартии в России. Понять проблемы, которые вызывает реализация Хартии в других странах (а они есть).

И поняв – реально оценить.

Без переосмысления пройденного невозможны дальнейшее совершенствование законодательства о местном самоуправлении, муниципальная реформа. Как можно заниматься проектной деятельностью, не понимая, что ты строишь?

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Хартия – документ публично-правового и политического характера, описывающий:

«предмет» (его характерные признаки, критерии выделения);

«стандарты» (общепризнанные ключевые принципы деятельности);

механизм реализации «стандартов»;

механизм контроля за соблюдением Хартии.

В идеале Европейская хартия местного самоуправления должна четко описывать:

1) *что такое самоуправление* (характерные признаки);

2) *формирование стандарта внутренней государственной политики в отношении местного самоуправления*, т.е. давать ясное и недвусмысленное описание ключевых условий функционирования и развития местного самоуправления, государственных гарантий соблюдения этих условий во внутренней политике;

3) *формирование механизма защиты базовых прав и интересов местного самоуправления как общественного института*, т.е. описывать формы ответственности государства за нарушение положений Хартии, а также механизм контроля за соблюдением Хартии (в том числе механизм гражданского контроля).

Эти задачи Хартии *не выполняются* не только в России, но и в большинстве стран, подписавших Хартию. Поэтому необходимо понять, являются ли российские проблемы реализации Хартии исключительно национальными («домашними») либо они вызваны пороками Хартии.

«ВНУТРЕННИЕ ИЗЪЯНЫ» ХАРТИИ КАК ДОКУМЕНТА ПРЕДМЕТ И «ФОРМУЛА» ХАРТИИ

1. Однозначно предмет не определен. При желании можно считать, что предметами Хартии являются:

институт (принцип) местного самоуправления как общеевропейская ценность, которую надо развивать и защищать;

согласование позиций государств «старой Европы» относительно общих подходов и обязательств по развитию «национальных моделей» местного самоуправления;

механизм защиты принципа местного самоуправления, в том числе международный;

иное;

все вместе.

2. Попытка выделить «ядро» Хартии даёт интересный ответ на вопрос о предмете.

В статье 1 Хартии описывается набор обязательных признаков, наличие которых свидетельствует о существовании местного самоуправления в данной стране. Принята конструкция «не менее 20 признаков из 30, в том числе не менее 10 признаков из 14 обязательных, указанных в ст. 12, ч. 1 Хартии» («20 из 30, в том числе 10 из 14 обязательных ст. 12, ч. 1»).

Таким образом «формула» Хартии такая: «20 из 30, в том числе 10 из 14 обязательных ч. 1».

Анализ «формулы» Хартии позволяет выделить следующие группы ключевых качественных признаков местного самоуправления (настолько важных, что их включили в «10 обязательных»):

1) наделение местных сообществ (конституцией или законом) полными и исключительными публично-властными полномочиями (т.е. правами и ответственностью) по самостоятельному управлению этими делами;

2) свобода местных сообществ в выборе способов и форм реализации своих публично-властных полномочий при решении местных задач и по любому вопросу, который не исключен из их ведения законом или не находится в ведении другого уровня власти;

3) гарантии соблюдения «принципа самоуправления» в деятельности государственной власти (гарантии соблюдения интересов местного самоуправления в национальном законодательстве);

4) закрепление этих принципов местного самоуправления в Конституции и/или внутреннем законодательстве страны.

Все они относятся к обязательствам государства по формированию местного самоуправления. Это «Хартия об обязательствах государства по развитию местного самоуправления как общеевропейского принципа демократического государственного устройства».

Проблематика «внутренней жизни и устройства» самоуправления остается за рамками Хартии.

3. «Формула» Хартии имеет серьезные ограничения.

Анализ последствий реализации принципа «указать 10 из 14 обязательных» показывает, что при любом раскладе исключение даже одного из 14 обязательных признаков позволяет *государству обеспечить господство государственного, а не местного интереса*.

Исходя из формулировки ст. 1 Хартии, все обязательные и необязательные признаки самоуправления относятся к части 1. Часть 2 Хартии, посвященная механизму контроля за соблюдением взятых государствами

обязательств, вообще исключена из «формулы Хартии». Иными словами, для страны подписание Хартии не влечет за собой каких-либо особых обязательств (ответственности) перед Европейским сообществом за качество и полноту её исполнения.

ДЛЯ КОГО НАПИСАНА ХАРТИЯ?

Хартия написана не для «населения», а для чиновников, посвященных в «высшие тайны государственного управления». В Хартии отсутствуют:

1) официальное разъяснение терминов (Хартия «по умолчанию» исходит из предпосылки, что содержание всех терминов понимается всеми подписантами единообразно), а как на самом деле – будет ясно ниже;

2) какие-либо механизмы внутреннего и внешнего мониторинга и контроля за исполнением принятых государствами обязательств, и в Хартии нет требования создавать такие механизмы;

3) механизм защиты Хартии на общеевропейском уровне; например, права человека и гражданина защищает Европейский суд по правам человека. А кто защищает нарушенные права гражданина на самоуправление?

ТЕРМИНОЛОГИЯ ХАРТИИ

ОТСУТСТВИЕ ЕДИНООБРАЗНОГО ТОЛКОВАНИЯ ПОНЯТИЙ

«Перевести» – это «верно и полно выразить средствами одного языка то, что уже выражено в другом языке».

Отсутствие толкового терминологического словаря не позволяет воспринимать и «полно и верно» переводить на другой язык термины Хартии. На практике это означает, что страна вправе «вложить» в перевод собственное представление о содержании термина. И это уже происходит. Приведем примеры неоднозначности переходов терминов Хартии.

Франц.	Англ.	Русский термин в ЕХ МСУ
«Collectivites locales»	«Territorial authorities», «local authorities»	Органы МСУ, местные органы МСУ, органы власти (в переводах 1980-х – и как «государственные органы»!)
«Organes de decision»	«Decision-making bodies«	
«l´autonomie locale»	«Local self-government»	Местное самоуправление (а сегодня предлагается: муниципальное образование, муниципалитет)

Отсутствие единообразия в толковании содержания понятий и терминов – одна из причин неэффективности Хартии. Получается, что Хартия декларирует «общеевропейские принципы», но их содержание раскрывается в соответствии с *текущим пониманием*, достигнутым конкретным «чиновником».

Наиболее яркая иллюстрация – ситуация с «русской версией» Хартии.

ПРОБЛЕМЫ РУССКОГО ПЕРЕВОДА ХАРТИИ

Сопоставим «официальный» (текст федерального закона) и «смысловой» переводы Хартии в виде сравнительной таблицы текстов Европейской хартии МСУ (фрагмент; существенные различия выделены курсивом).

«Официальный перевод« (по ФЗ)	«Смысловой перевод»*
Преамбула (ч. 9): утверждая, что это предполагает существование органов МСУ, которые наделены демократически созданными органами и которые пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций.	9) *утверждая, что изложенное выше влечет за собой существование демократически сформированных (местными сообществами) органов МСУ, обладающих широкой степенью (организационно-хозяйственной) автономии в определении средств и порядка реализации полномочий местного уровня власти.*
Статья 9. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления 1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.	**Статья 9. Финансовые полномочия местных властей** 1. *В соответствии с разграничением ресурсов по уровням власти (национальной экономической политикой), местным властям должны быть предоставлены соответствующие финансовые полномочия (например, устанавливать ставки налогов, цены на услуги МУП, брать кредиты…), которые они могут свободно применять при решении местных задач.*
3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов МСУ должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы МСУ вправе определять в пределах, установленных законом.	3. *Некоторые из этих финансовых полномочий должны включать право самостоятельно устанавливать местные налоги, а также определять размер расходов бюджета (т.е. в пределах, установленных законом, самостоятельно формировать доходы и расходы местных сообществ).*

«Официальный перевод« (по ФЗ)	«Смысловой перевод»*
4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.	4. *Совокупность финансовых методов управления и инструментов, составляющих финансовые полномочия местных властей, должна обеспечивать им способность реагировать на изменение затрат при предоставлении местных благ и услуг. Для этого они должны быть достаточно разнообразными и гибкими.*

* *Источник:* перевод автора. Учитывался опыт перевода, предложенный А.А. Замотаевым, Чекалкиным В.И. – http://www.federalism.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=145[1]

А почему вообще возникли терминологические расхождения при переводе Хартии на русский? Для ответа надо понять, когда и для кого писалась Хартия, а также когда она принималась в России.

ПРИЧИНЫ И СЛЕДСТВИЯ: ГЛАВНОЕ, ЧЕГО МЫ НЕ ПОНЯЛИ В ХАРТИИ В 1990-Х?

Причина 1: КОГДА ПИСАЛИ ХАРТИЮ?

Европейская хартия МСУ готовилась как документ, призванный в первую очередь обеспечить согласование:

а) ценностей (представлений, идей);

б) подходов (обязательств);

в) «старых» европейских государств[2],

достигших более-менее одинаковой ступени социально-экономического развития, высокого уровня благосостояния населения (измеряемого ВНП на душу населения);

имеющих более-менее одинаковый уровень зрелости гражданского общества;

имеющих примерно одинаковый уровень культурного развития населения, базирующийся на общей истории и общей религии;

имеющих развитую систему гражданской самодеятельности населения, в том числе развитое правозащитное движение и сильный сектор НКО;

[1] Правда, авторы новой версии перевода Хартии исходили из (ошибочной) предпосылки, что *суть понятий* передана верно. Осталось лишь «подчистить» некоторые тонкости, связанные с особенностями использования терминологии.

[2] На это указывает само название Хартии – «*Европейская* хартия МСУ».

естественный (поступательный) ход эволюции которых не прерывался;

г) в отношении института местного самоуправления;

д) с целью создания условий для сглаживания национальных различий и синхронизации общеевропейских объединительных процессов.

Этими обстоятельствами и вызваны глубинные недостатки текста Хартии: многие вещи рассматривались авторами Хартии как «естественные», устоявшиеся обычаи, не требующие дополнительных пояснений или механизмов. И пока речь шла о реализации Хартии «старыми» государствами Евросоюза, эти недостатки не играли существенной роли. Ведь положения Хартии давно стали естественной частью многовековой политической и бытовой культуры европейских народов, культурной традицией. Образно говоря, «люди забыли, что можно жить по-иному».

Но как только Хартия стала распространяться на территорию бывших советских республик, эти недостатки *сыграли роковую роль*.

Причина 2: КОГДА ПРИНИМАЛИ ХАРТИЮ В РОССИИ?

Необходимо вспомнить, что такое «Россия 1990-х».

1. Использование местного самоуправления как *«политического оружия»* в борьбе 1990-х за власть.

Б.Н. Ельцин	Местное самоуправление = способ «минимизировать вред», нанесенный лозунгом М.С. Горбачева «самоопределяйтесь» (задача: «выдернуть» из-под субъектов РФ политическую и экономическую почву, создать давление снизу) + инструмент укрепления личной власти
«Демократы»	Ниша, где КПСС не имела организационных структур и заведомо проигрывала в идеологии (поскольку вообще не имела идеологии)
Представители городов (особенно – центров субъектов РФ)	а) способ решения экономических проблем (преодоления экономического и социального кризиса, вызванного отпуском цен, крахом крупных предприятий, «шоковой терапии»); б) способ получить возможность политического влияния на центральную власть, предложив союз в борьбе с коммунистами (занимавших тогда должности в органах госвласти субъектов РФ); в) способ политической борьбы с ячейками КПСС на уровне домовых комитетов (идея ТОСов как «первичных органов самоуправления»)

«Либералы-рыночники»	Способ передать всю собственность в частные руки, используя для этого городские советы
Представители ТОС	Способ решения своих проблем за счет получения властного статуса (лозунг «Опустить самоуправление до уровня подъезда и наделить его коммерческими функциями» – московские ТОСы Краснопресненского района, района Сабурово-Братеево)

2. *Особенность России*: территориальная – огромная протяженность территории, следовательно, путей и коммуникаций; в экономике – сырьевая направленность; климатическая – огромное разнообразие климатических зон. Это объективно требует сильного и централизованного государства, которое берет на себя часть вопросов, относящихся в Европе к сфере местного самоуправления и/или рынка.

3. Доминанта *властного подхода* в модели МСУ. Формула «Публичная власть, такая же, как государственная, но не входящая в систему органов госвласти».

4. Нарушение *принципа постепенности, вызревания предпосылок*. Фактически России навязали зрелую модель МСУ без учета достигнутого уровня зрелости и общества, и власти, и экономики.

Вывод: ЧЕГО МЫ НЕ ПОНЯЛИ В ХАРТИИ В 1990-х?

Когда писали Хартию (1980-е гг.)?	*Иное*, чем в СССР, общество, *иные* традиции, *иная* культура, («информационное», «развитое демократическое»…) + *иная* экономика + *иные* размеры государств + *иной* климат
Кто писал Хартию?	«Старые страны Европы» для «старых стран Европы»
А что было в России в 1990-е?	*Переход* к *неизвестному* обществу Местное самоуправление – «*случайный* ребенок» (одна мать – «перестройка», много отцов, а «зачатие» – все равно «из европейской пробирки»)

Все это превратило местное самоуправление в вариант «демократического украшения»: население не чувствует потребности в местном самоуправлении[3], но без него политикам как-то неудобно появляться «в обществе» (и в Совет Европы не принимают, и кредиты не выдают, и постоянно критикуют на встречах «в верхах»).

[3] Точнее, представляет себе самоуправление совсем по-иному, не так, как в Хартии, и не так, как федеральные и местные политики, или как федеральный законодатель. Добавим, что федеральный законодатель представляет себе самоуправление совсем не так, как местные политики.

«НОВЫЙ ВЗГЛЯД» НА МСУ

Проблема «нового взгляда» на МСУ стала предметом методологического семинара Европейского клуба экспертов (ЕКЭ). Ниже предлагается промежуточный результат, вытекающий из анализа проделанной работы.

1. Новая «формула» модели самоуправления.

Местное самоуправление – это: один из двух способов реализации публичной власти населения:

равноправный с государственной властью[4];

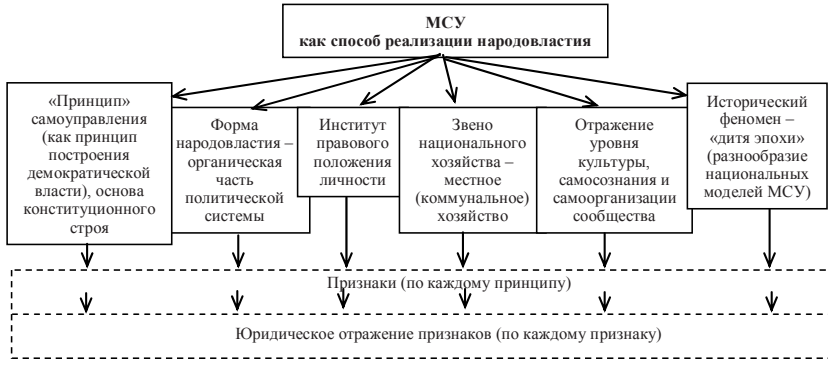
имеющий собственные отличительные особенности (признаки и принципы);

«дитя эпохи» (отражает достигнутый уровень социально-экономического развития страны, её географию и климат, особенности её культуры), от которого нельзя отказаться (постановлением Конституционного суда РФ жители не могут отказаться от права на местное самоуправление – оно в России является обязательным).

2. Модель местного самоуправления включает пять блоков ключевых признаков, каждый из которых раскрывается по формуле «ключевой признак–система принципов–юридическое оформление принципа».

Модель МСУ

Система ключевых признаков местного самоуправления (модель, фрагмент)



[4] См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 15.01.1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31.10.1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

МСУ	Система принципов, раскрывающих ключевой признак
1. Как «принцип» самоуправления (институт гражданского общества, основа конституционного строя)	1. Правовое признание (гарантии) института местного самоуправления как одной из основ конституционного строя 2. Субъект самоуправления – местное сообщество 3. Признание *как факта* различия государственного и местного интересов, *так и факта* многообразия самих местных интересов (следовательно, многообразия видов местных сообществ) при определении состава предметов ведения и компетенции самоуправляющихся сообществ 4. Территориальные гарантии самоуправления (гарантии ресурсной обеспеченности полномочий местных сообществ) 5. Гарантии организационной самостоятельности местных сообществ в выборе форм самоуправления, структуры органов власти, способов формирования органов власти и управления 6. Гарантии судебной защиты прав местного самоуправления
2. Как форма народовластия, органическая часть политической системы	1. Гарантии многообразия форм реализации принципа народовластия 2. Приоритет прямых (в том числе непосредственных) форм решения населением местных задач над иными формами управления 3. Гарантии равноправия видов публичной власти 4. Право и реальная возможность граждан и местных сообществ (в лице органов самоуправления) *контролировать деятельность* органов госвласти всех уровней 5. Выборность органов и должностных лиц местного самоуправления 6. Наличие у сообщества собственных органов власти и управления, формируемых местным сообществом либо их выборными представителями 7. Право местных сообществ самостоятельно определять выборную систему 8. Право местных сообществ на формирование системы муниципальной службы и оплату труда муниципальных служащих в соответствии с качеством и эффективностью

МСУ	Система принципов, раскрывающих ключевой признак
3. Как институт правового положения личности	1. Принцип«права на самоуправление» (право самоуправляться надо «заработать») 2. Различение статуса «гражданина», «жителя» и «гражданина сообщества» при формировании уставов местных сообществ
4. Как форма (звено) национального хозяйства – местное (коммунальное) хозяйство	1. Гарантии хозяйственной самостоятельности местных сообществ 2. Формирование состава местных дел (вопросов местного значения) исходя из презумпции приоритета местных интересов над государственными в деятельности местных сообществ 3. Приоритет комплексности социально-экономического развития места (ориентация на комплексное развитие, а не на решение отдельных вопросов жизнеобеспечения)
5. Как культурный феномен (отражение уровня культуры, самосознания и самоорганизации местного сообщества)	1. Принцип равной ответственности власти и гражданина за состояние дел в муниципалитете 2. Приоритет общественной инициативы над инициативой выборных лиц и чиновников (*обязанность* власти стимулировать инициативу граждан; *ответственность* власти за пассивность населения) 3. Наличие *обязательных регулярных* механизмов «неформального» согласования интересов по линии «государство–самоуправления», «самоуправление–сообщество» 4. Разделение и регламентация функций «целеполагания» (сообщество и/или депутаты) и «профессионального управления» при принятии и реализации решений

6. Как исторический феномен – «дитя эпохи» (природа местного самоуправления меняется от эпохи к эпохе, от страны к стране)	1. Принцип учета достигнутого уровня социально-экономического развития: государство, ратифицируя Хартию, *обязано* декларировать «национальную модель» местного самоуправления, отражающую достигнутый уровень социально-экономического развития нации, особенности географического положения и климата, национально-культурные особенности, а также долгосрочную программу (стратегию) поэтапного формирования самоуправления и доведения его до зрелого уровня; ЕС не вправе подвергать сомнению (требовать изменения, корректировки) национальной модели самоуправления, за исключением случаев прямого нарушения указанных ранее признаков местного самоуправления 2. Принцип обязательности муниципального просвещения населения (ответственность государства за создание национальной системы распространения муниципальной культуры)

Е.С. Шугрина

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБЩЕПРИЗНАННЫХ ПРИНЦИПОВ И НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ПРИ ЗАЩИТЕ ПРАВА НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В двух статьях Конституции РФ предусматривается возможность использования международно-правовых механизмов при защите права. Так, в соответствии с ч. 4, ст. 15 общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Причем если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В Конституции РФ (ч. 3, ст. 46) предусматривается, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Следует констатировать, что оба предусмотренных в российской конституции механизма активно применяются к защите права на местное самоуправление в РФ. Ниже будет представлен небольшой комментарий к складывающейся российской судебной практике, связанной с использова-

нием судами общепризнанных принципов и нормы международного права и международных договоров.

Однозначного понимания того, что относится к общепризнанным принципам, а что к общепризнанным нормам права нет. Определенные усилия в этом направлении предпринимались Верховным судом РФ в ряде постановлений[1]. Причем если в 1995 г. Верховный суд ограничивался указанием на возможные источники общепризнанных принципов и норм, то в 2003 г. уже попытался дать определения этим терминам. Так, в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 указывается, что судам при осуществлении правосудия надлежит исходить из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах), являются составной частью ее правовой системы[2].

В постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 Верховный суд РФ сделал попытку разъяснить судам, что представляют собой общепризнанные принципы и нормы международного права[3]. По мнению Верховного суда РФ, под общепризнанными принципами следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо (например, принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств). Под общепризнанной нормой следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

Следует отметить, что ссылки на общепризнанные принципы и нормы международного права есть в решении разных судов – и судов общей юрисдикции, и арбитражных судов, и конституционных судов (речь идет не только о высших судах, но и о районных судах, о судах субъектов РФ). Причем специалисты обращают внимание, что при решении практических вопросов судопроизводства Верховный суд РФ если и ссылается на общепризнанные принципы и нормы, то не дает им никакой характеристики. Конституционный суд применяет положения международного права для аргументации своего решения. Суд не утверждает недействительность нормы закона на основании противоречия его нормам международного права, однако привлекает данные международного права для уточнения и конкретизации положения, зафиксированного в Конституции РФ, т.е. для толко-

вания конституции. Высший Арбитражный суд РФ не ссылается на общепризнанные принципы и нормы международного права, применяя только международные договоры[4].

Представляется небезынтересным проанализировать складывающуюся судебную практику, применение различными судами общепризнанных принципов и норм международного права. Как правило, суды просто ссылаются на абстрактные нормы международного права без какой-то их конкретизации, используя, например, такие формулировки, как «соответствует общепризнанным нормам международного права»[5]. Верховный суд РФ даже придумал термин нормы международного муниципального права»[6]. Ссылки на общепризнанные принципы присутствуют в текстах отдельных судебных решений[7]. Довольно интересным является использование ссылок на общепризнанные принципы в текстах решений Конституционного суда РФ. Так, в своем решении Конституционный суд указал, что лица, инициирующие процедуру отзыва, а также должностные лица, ответственные за организацию заседания (сессии) представительного органа местного самоуправления, учитывая общие принципы демократических правовых процедур, в том числе принцип «audiatur et altera pars», предполагающий обязанность выслушать обе стороны, должны обеспечить уведомление о времени и месте рассмотрения вопроса об отзыве. Иное истолкование не согласуется с необходимыми гарантиями от злоупотреблений, связанных с противопоставлением института отзыва результатам выборов[8].

Следует отметить, что при рассмотрении дел, связанных с местным самоуправлением, судами используются ссылки на международные документы, регулирующие как вопросы защиты прав человека в целом, так и непосредственно права, связанные с осуществлением местного самоуправления. Примерами документов первой группы являются такие международные акты, как:

Всеобщая декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.[9];

Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г.[10];

Конвенция Совета Европы «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 г.[11];

Конвенция Международной организации труда от 28 июня 1930 г. № 29[12];

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г.[13].

Говоря о международных документах, следует особо выделить такие документы, как Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия), Декларацию о принципах местного самоуправления, принятую Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ в 1994 г., решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом которого является Россия[14].

Совет Европы, признавая роль местных сообществ в развитии демократии, создал в 1957 г. Постоянную конференцию местных и региональных властей европейских стран. В июне 1994 г. вместо конференции был создан Конгресс местных и региональных властей Европы). Конференция в 1968 г. выступила с предложением принять в целях защиты и усиления самостоятельности местных властей Декларацию принципов местного самоуправления. Инициативу поддержала парламентская Ассамблея Совета Европы, и такая Декларация была принята. Постоянная конференция вынесла на рассмотрение Комитета министров Совета Европы подготовленный на основе Декларации проект Европейской хартии местного самоуправления. В окончательном виде Хартия была принята Комитетом министров в июне 1985 г. в форме конвенции и открыта к подписанию 15 октября того же года[15]. Ратификация Европейской хартии местного самоуправления и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с ней являлось одним из условий вступления России в Совет Европы. Европейская хартия местного самоуправления была ратифицирована в Российской Федерации 11 апреля 1998 г.[16].

Чаще всего в судебных решениях приводятся ссылки на соответствующие статьи Хартии. Основная часть Хартии – это преамбула и 11 статей. На большую часть статей Хартии есть ссылки в судебных решениях. Причем следует констатировать, что ссылки присутствуют не только в позициях заявителей или ответчиков по делу, но и при изложении позиции судом. Неоднократно встречаются примеры, что если суд, излагая свою позицию, считает ссылки на Хартию необоснованными, – на это также имеются указания в текстах решений[17].

Европейская хартия вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г., однако уже в постановлении Конституционного суда РФ от 24 января 1997 г. в особом мнении судьи Н.В. Витрука есть ссылки на некоторые положения Хартии[18].

В другом своем постановлении по так называемому «Курскому делу» Конституционный суд РФ подчеркнул, что на оценку конституционности оспариваемых норм не влияет и то, что отдельные положения п. 3 и 4, ст. 89

Устава (Основного закона) Курской области, по существу, воспроизводят положения ч. 2 и 3, ст. 8 Европейской хартии о местном самоуправлении (ратифицирована Российской Федерацией 11 апреля 1998 г.), устанавливающей минимальные гарантии самостоятельности местного самоуправления. Конституция Российской Федерации и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе занижать или ограничивать[19].

Необходимо отметить, что принципы, содержащиеся в преамбуле Хартии, используются как дополнительный аргумент, например при рассмотрении споров о территориальных основах местного самоуправления. Так, при рассмотрении дел судами указывается, что применение иного подхода в вопросе создания городских и сельских поселений означало бы нарушение принципа местного самоуправления об эффективном и приближенном к гражданам управлении, который закреплен в преамбуле Хартии[20].

Чаще всего судебная практика приводит примеры применения основных положений ст. 3–5 Хартии. Причем иногда одни и те же нормы используются для аргументирования противоположных решений. В этом плане довольно уникальным является определение Верховного суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 86-Г04-13. Заявитель, Лакинский городской совет, утверждал, что закон Владимирской области, предписывающий органам местного самоуправления образовывать свои исполнительные органы, противоречит ст. 3 Хартии, поскольку законодатель субъекта РФ вторгся в сферу компетенции последних. Однако Верховный суд РФ определил, что оспариваемая норма областного закона соответствует ст. 3 Хартии, определяющей, что представительные органы местного самоуправления могут иметь подотчетные им исполнительные органы.

В ч. 1, ст. 3 Хартии приводится определение местного самоуправления. В судебной практике редко приводятся ссылки только на само определение; как правило, эти положения используются вместе с иными статьями Хартии[21]. Однако при рассмотрении вопроса о том, что относится к вопросам местного значения, Уставный суд Санкт-Петербурга сослался только на ч. 1, ст. 3 Хартии[22].

В соответствии с ч. 2, ст. 3 Хартии право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, что не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается за-

коном. Из этих положений суды делают иногда совершенно неожиданные выводы о возможности избрания представительного органа на косвенных выборах[23], о наличии у представительного органа исключительной компетенции[24], о необязательном избрании главы муниципального образования[25], о законности выяснения мнения населения при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований путем проведения собраний (сходов), заседаний представительного органа муниципального образования, опроса населения, собраний граждан по месту жительства или трудового коллектива[26].

Ст. 4 Хартии посвящена сфере компетенции местного самоуправления. Ссылки на эту статью присутствуют в текстах различных судов, в том числе и арбитражных. Положения статьи использовались, например: для подтверждения возможности добровольной передачи органами местного самоуправления отдельных своих функций иным органами власти и управления[27]; для обоснования того, что представительный орган местного самоуправления не может обязать главу администрации представлять ежегодные отчеты о работе[28]; что основные полномочия и компетенция органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законами (ч. 1, ст. 4 Хартии)[29]; что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти (ч. 2, ст. 4 Хартии)[30]; что органы местного самоуправления вправе самостоятельно определять направления расходования средств местных бюджетов (ч. 2, ст. 4 Хартии)[31]; что осуществление полномочий органов местного самоуправления должно возлагаться на органы, наиболее приближенные к населению (ч. 3, ст. 4 Хартии)[32]; что необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся (ч. 6, ст. 4 Хартии)[33].

Требование ст. 5 Хартии о необходимости учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом, учитывают в своих решениях чаще всего суды общей юрисдикции[34]. Кроме этого, на эти нормы ссылались судья Конституционного суда РФ А.Л. Кононов в особом мнении по «Кабардино-Балкарскому делу»[35], а также конституционные суды республик Карелия и Коми[36].

В постановлении Конституционного суда РФ по «Ивановскому делу» со ссылкой на ст. 6 Хартии отмечалось, что муниципальная служба, как и государственная, в силу своего публично-правового характера предполагает необходимость профессиональной подготовки служащих и наличие у них соответствующих моральных качеств. Замещение должностей по конкурсу преследует эти разумные и обоснованные цели и одновременно обеспечивает равные возможности претендентов при поступлении на муниципальную службу[37]. Аналогичные аргументы использовались и в решениях конституционных судов республик Карелия и Коми[38].

Весьма любопытное применение ст. 7 Хартии нашли органы местного самоуправления города Северодвинска (Архангельская область). Решением Муниципального совета Северодвинска от 16 октября 2000 г.[39] было отказано в проведении местного референдума, поскольку вопрос, выносимый на референдум: «Вы за то, чтобы депутаты Муниципального совета осуществляли свои полномочия безвозмездно и без отрыва от основной деятельности?», по мнению депутатов, не соответствует ст. 7 Хартии, определяющей, что «статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата», в том числе и «предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждения за проделанную работу».

Возможность административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти также неоднократно являлась предметом судебного рассмотрения (ст. 8 Хартии). Однако ссылки на основные положения Хартии присутствуют в решениях судов субъектов РФ[40]. Так, в разных решениях указывалось, что пределы ограничения самостоятельности органов местного самоуправления и контроль за ними допустимы только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией и законом (ст. 4, 8 Хартии)[41], что степень вмешательства контролирующего органа должна быть соразмерна со значимостью интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить (ст. 6 и 8 Хартии)[42].

Ссылки на основные положения, содержащиеся в ст. 9 Хартии и касающиеся финансовых ресурсов местного самоуправления, присутствуют в текстах конституционных судов, арбитражных судов, а также судов общей юрисдикции. Так, Конституционный суд РФ при рассмотрении «Челябинского дела» отметил, что защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового

выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов (ч. 5, ст. 9 Хартии)[43]. В постановлениях Конституционного суда Республики Карелия дополнительно подчеркивается, что такие меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции (ч. 1, ст. 9 Хартии)[44]. В постановлении Конституционного суда Республики Адыгея указывается на то, что финансирование органов местного самоуправления должно быть соразмерно предоставленным им конституцией или законом полномочиям. По меньшей мере, часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления устанавливают в пределах, определенных законом (ч. 2, 3, ст. 9 Хартии)[45]. На необходимость обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления указывается и в решениях Верховного суда РФ, арбитражных судов[46].

Любопытно отметить, что ссылки на ст. 11 Хартии, предусматривающей право на правовую защиту местного самоуправления и право на судебную защиту органов местного самоуправления, имеются только в текстах решений арбитражных судов[47].

Таким образом, в настоящее время наиболее действенным международно-правовым механизмом, применяемым при защите права на местное самоуправление, является использование общепризнанных норм и принципов. Это не исключает попыток изменения практики Европейского суда по вопросам местного самоуправления.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] *Амирова М.А.* Понятие «общепризнанные принципы и нормы международного права» в целях применения для защиты прав человека в Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2006. № 4.

[2] Постановление Пленума Верховного суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. 1996. № 1.

[3] Постановление Пленума Верховного суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. 2003. № 12.

[4] *Амирова М.А.* Указ. Соч.

[5] Решение Красноярского краевого суда от 8 декабря 2003 г. «Об отказе Гненной Г.И. в удовлетворении требования о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими ст. 3 Закона Красноярского края № 2-85 от 28 марта 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в закон Красноярского края «О муниципальной службе в Красноярском крае» и ст. 4 Закона Красноярского края № 5-782 от 20 декабря 2002 г. «О внесении изменений в Закон Красноярского края «О муниципальной службе в Красноярском крае»».

[6] Определение Верховного суда РФ от 23 ноября 2005 г. № 47-Г05-21 (Оренбургская область).

[7] См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 14 июня 2002 г. № 83-Г02-7 (Брянская область).

[8] Постановление Конституционного суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

[9] Определение Верховного суда РФ от 8 сентября 2005 г. № 69-Г05-16 (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра); Определение Верховного суда РФ от 30 июня 2004 г. № 88-Г04-3 (Томская область); Постановление Конституционного суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П по делу о проверке конституционности п. 1, ст. 58 и п. 2, ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 22 апреля 1996 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2811.

[10] Постановление Конституционного суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П по делу о проверке конституционности п. 1, ст. 58 и п. 2, ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 22 апреля 1996 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2811; Определение Верховного суда РФ от 24 декабря 2002 г. № 50-В02пр-9 (Омская область).

[11] Определение Верховного суда РФ от 9 марта 2005 г. № 19-Г05-1 (Ставропольский край).

[12] Определение Конституционного суда Республики Коми от 24 октября 2006 г. «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ст. 2 Закона Республики Коми от 26 декабря 2005 г. № 151-Рз «О предельных нормативах размеров оплаты труда членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной штатной основе, и муниципальных служащих, замещающих муниципальные должности муниципальной службы в Республике Коми» в связи с жалобой граждан А.А. Михайловой и Е.П. Жикиной //Республика. 2006. 18 нояб.

[13] Определение Верховного суда РФ от 9 марта 2005 г. № 19-Г05-1 (Ставропольский край).

[14] *Шугрина Е.С.* Муниципальное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 40.

[15] *Кокотов А.Н.*, Саломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2005. С. 35–36.

[16] Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Росс. газ. 1998. 15 апр.

[17] См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 7 декабря 2005 г. № 16-Г05-19 (Волгоградская область); Определение Верховного суда РФ от 31 августа 2005 г. № 3-Г05-6 (Республика Коми).

[18] Постановление Конституционного суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

[19] Постановление Конституционного суда РФ от 30 ноября 2000 г. №. 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений устава (основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в устав (основной закон) Курской области».

[20] Определение Верховного Суда РФ от 6 сентября 2002 г. № 53-Г02-20 (Красноярский край); Решение Калининградского областного суда от 12 апреля 2005 г. № 3-31/05 по делу об оспаривании законов Калининградской области о наделении муниципальных образований статусом городского округа.

[21] См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 5 апреля 2006 г. № 64-Г06-5 (Сахалинская область); Определение Верховного суда РФ от 20 января 2003 г. № 38-Г02-12 (Тульская область); Определение Верховного суда

РФ от 21 апреля 2000 г. № 74-Г00-3 (Республика Саха (Якутия); Решение Липецкого областного суда от 22 мая 2006 г. № 3-14/2006.

[22] Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 28 апреля 2005 г. № 110-124-П по делу о проверке соответствия уставу Санкт-Петербурга отдельных положений п. 1, ст. 8 и п. 3, ст. 10 Закона Санкт-Петербурга от 17 декабря 2003 г. № 778-116 «О регулировании градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» и положений п. 4, ст. 11 Закона Санкт-Петербурга от 26 мая 2004 г. № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства и реконструкции // Санкт-Петербургские ведомости. 2005. 6 мая. № 80.

[23] Определение Верховного суда РФ от 9 марта 2005 г. № 19-Г05-1 (Ставропольский край).

[24] Постановление Конституционного суда Республики Коми от 26 января 2005 г. «О проверке конституционности п. 1, ч. 3, ст. 18 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» от 16 июня 1998 г. в связи с запросом главы администрации МО «город Усинск» //Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2005. № 8. Ст. 3990.

[25] Определение Верховного суда РФ от 2 октября 2000 г. № 26-Г00-6 (Республика Ингушетия).

[26] Определение Верховного суда РФ от 10 января 2003 г. № 61-Г02-7 (Корякский автономный округ).

[27] Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 28 сентября 2001 г. № А54-1151/01-С6 (Рязанская область).

[28] Решение Ленинского районного суда г. Владивостока от 21 мая 2003 г. «О признании недействующим решения думы г. Владивостока от 27 февраля 2003 г. № 175 «О ежегодном отчете главы администрации города Владивостока»».

[29] Определение Конституционного суда Республики Адыгея от 02.07.2002 г. № 6-О «О проверке конституционности отдельных положений Указа президента Республики Адыгея от 27 мая 2002 г. № 127 «О некоторых мерах по изменению внутренней структуры органов исполнительной власти Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2002. № 7; Решение Липецкого областного суда от 22 мая 2006 г. № 3-14/2006.

[30] Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 4 февраля 2005 г. № А17-1302/1779/2229/5 (Ивановская область); Постановление Уставного суда Свердловской области от 24 декабря 1998

г. «По делу о толковании ст. 94 Устава Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1999 (1998). № 12. Ст. 937; Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 19 декабря 2002 г. по делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия Закона Республики Карелия «О внесении изменений в Закон Республики Карелия «О муниципальной службе в Республике Карелия» // Собрание законодательства РК. 2002. № 12; Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 25 августа 2005 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия ст. 1 Закона Республики Карелия «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Республике Карелия» в связи с обращением гражданки Ухановой Анны Павловны // Собрание законодательства РК. 2005. № 8.

[31] Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 21 апреля 2003 г. по делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия ч. 2, ст. 28 Закона Республики Карелия «О республиканском бюджете на 2003 год» // Собрание законодательства РК. 2003. № 4.

[32] Определение Верховного суда РФ от 21 апреля 2000 г. № 74-Г00-3 (Республика Саха (Якутия)); Определение Верховного суда РФ от 8 апреля 2003 г. № 53-Г03-9 (Эвенкийский автономный округ).

[33] Постановление Конституционного суда Республики Коми от 17 сентября 2004 г. по делу о проверке конституционности Закона Республики Коми от 4 июня 2004 г. «Об образовании в Республике Коми города районного значения в границах Эжвинского района города Сыктывкара» в связи с обращением совета муниципального образования «город Сыктывкар» и жалобами граждан Э.А. Мезака и П.О. Марущака // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2004. № 12. Ст. 3671.

[34] Определение Верховного суда РФ от 24 мая 2006 г. № 88-Г06-4 (Томская область); Определение Верховного суда РФ от 25 января 2006 г. № 77-Г05-16 (Липецкая область); Определение Верховного суда РФ от 19 октября 2005 г. № 8-Г05-14 (Ярославская область); Определение Верховного суда РФ от 7 декабря 2005 г. № 16-Г05-19 (Волгоградская область); Определение Верховного суда РФ № 33-Г04-15 от 22 декабря 2004 г. (Ленинградская область); Определение Верховного суда РФ № 53-Г02-20 от 6 сентября 2002 г. (Красноярский край); Решение Красноярского краевого суда от 18 июля 2005 г. «Об отказе в удовлетворении заявления администрации г. Красноярска о признании противоречащей закону, недействующей и не подлежащей применению ст. 1 Закона Красноярского края от 25 февраля 2005 г. № 13-3148

«О наделении муниципального образования г. Красноярск статусом городского округа» в части, предусматривающей включение в состав г. Красноярска сельского населенного пункта деревня Песчанка»; Решение Самарского областного суда от 1 сентября 2005 г. «О признании противоречащим федеральному закону и недействующим Закона Самарской области от 28 февраля 2005 г. № 72-Гд «Об установлении границ городского округа Кинель Самарской области» // Волжская коммуна. 2005. 12 окт.

[35] Определение Конституционного суда РФ от 17 июля 2006 г. № 137-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного суда РФ. 2006. № 5.

[36] Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 26 июня 2006 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия некоторых положений п. 61, ч. 1, ст. 3 Закона Республики Карелия «О городских, сельских поселениях в Республике Карелия» и ст. 1 Закона Республики Карелия «О муниципальных районах в Республике Карелия» в связи с обращением Полякова Анатолия Викторовича // Собрание законодательства РК. 2006. № 6; Постановление Конституционного суда Республики Коми от 17 сентября 2004 г. по делу о проверке конституционности Закона Республики Коми от 4 июня 2004 г. «Об образовании в Республике Коми города районного значения в границах Эжвинского района города Сыктывкара» в связи с обращением совета муниципального образования «город Сыктывкар» и жалобами граждан Э.А. Мезака и П.О. Марущака // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2004. № 12. Ст. 3671.

[37] Постановление Конституционного суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного собрания Ивановской области // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52. Ст. 5101.

[38] Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 9 ноября 2006 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия п. 2, 3, 4, ч. 2 и ч. 3 ст. 1 Закона Республики Карелия «О дополнительных требованиях к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) Республики Карелия» в свя-

зи с обращением С.А. Куликова // Карелия. 2006. 16 ноября; Определение Конституционного Суда Республики Коми от 24 октября 2006 г. «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ст. 2 Закона Республики Коми от 26 декабря 2005 г. № 151-Рз «О предельных нормативах размеров оплаты труда членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной штатной основе, и муниципальных служащих, замещающих муниципальные должности муниципальной службы в Республике Коми» в связи с жалобой граждан А.А. Михайловой и Е.П. Жикиной» // Республика. 2006. 18 нояб.

[39] Решение Муниципального совета Северодвинска от 16 октября 2000 г. № 128 «Об отклонении требования инициативной группы граждан о проведении местного референдума» // Северный рабочий. 2000. 26 октяб.

[40] Постановление Конституционного суда Республики Адыгея от 02.07.2001 г. № 3-П по делу о разрешении спора о компетенции между Советом народных депутатов местного самоуправления Хатукайского сельского округа и Советом народных депутатов Красногвардейского района по вопросу формирования бюджета муниципального образования // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2001. № 7.

[41] Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 25 августа 2005 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия ст. 1 Закона Республики Карелия «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Республике Карелия» в связи с обращением гражданки А.П. Ухановой // Собрание законодательства РК. 2005. № 8.

[42] Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 9 ноября 2006 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия п. 2, 3, 4, ч. 2 и ч. 3, ст. 1 Закона Республики Карелия «О дополнительных требованиях к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) Республики Карелия» в связи с обращением А.А. Куликова // Карелия. 2006. 16 ноября; Решение Липецкого областного суда от 22 мая 2006 г. № 3-14/2006.

[43] Постановление Конституционного суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений п. 2, ст. 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда // Собрание законодательства РФ. 2003. № 46. Ст. 4509.

[44] Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 21 апреля 2003 г. по делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия ч. 2, ст. 28 Закона Республики Карелия «О республиканском бюджете на 2003 год» // Собрание законодательства РК. 2003. № 4; Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 14 июля 2004 г. по делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия абзаца 2, ст. 4 Закона Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия на 2004 год» и приложения 1 к указанному закону в части установления нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц // Собрание законодательства РК. 2004. № 7.

[45] Постановление Конституционного суда Республики Адыгея от 23 июля 2002 г. № 9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Адыгея «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2002 год» в связи с запросом Совета народных депутатов Кировского сельского округа Майкопского района // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2002. № 7.

[46] См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 1 октября 2002 г. № 53-Г02-26 (Красноярский край); Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 25 декабря 2000 г. № 4975 (Калининградская область).

[47] См., напр.: Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 22 июня 2001 г. по делу № А64-122/01-7 (Тамбовская область); Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 июня 2002 г. № А56-31690/01 (Санкт-Петербург и Ленинградская область).

Э. Маркварт

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГЕРМАНИИ

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Германия, как известно, – федеративное государство (полное название – Федеративная Республика Германия), состоящее из 16 субъектов Федерации – федеральных земель. В соответствии с Основным законом (Конституцией) 1949 г., местное самоуправление в Германии отнесено к компетенции федеральных земель. В этой связи логичным является отсутствие специального законодательного регулирования местного самоуправления

на уровне Федерации. В то же время гарантия местного самоуправления и правовая основа для его регулирования на уровне федеральных земель установлены Основным законом Федеративной Республики Германии и конституциями ее земель. Пункт 2, ст. 28 Основного закона гласит: «Общинам должно быть гарантировано право регулировать, в рамках закона, под свою ответственность все дела местного сообщества. Объединения общин в рамках установленной законами компетенции и в соответствии с законами также обладают правом самоуправления. Обеспечение самоуправления включает обеспечение основ для финансовой самостоятельности; к этим основам относятся налоговые поступления, соответствующие экономическому развитию общин, обладающих правом установления ставки налога». Реализация права на местное самоуправление применительно к муниципальным образованиям означает гарантию существования общин (Gemeinden) и их объединений (районов – Landkreise) в качестве субъектов права, а также установление определенного круга задач для самостоятельного решения и ответственности. Гарантия права на самосуществование общин и районов, конечно, не означает, что муниципальные субъекты права могут претендовать на вечное существование. Однако против их воли они могут быть ликвидированы или изменены территориально только с учетом их мнения, полученного в ходе широких и открытых слушаний, и только исходя из интересов общественного блага.

Законодательно местное самоуправление регулируется на уровне федеральных земель. При этом во всех «территориальных» субъектах Федерации (см. ниже) приняты и действуют сходные законодательные акты. Базовыми среди них в каждой земле являются Положение об общинах (Gemeindeordnung) и Положение о районах (Landkreisordnung). Кроме того, во всех землях существуют также специальные законы о муниципальных выборах (выборах в органы местного самоуправления общин и районов – Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz). Помимо перечисленных законов, свойственных всем названным землям, существуют и особенности. Так, к примеру, в Баварии приняты и действуют специальный закон о местном референдуме и гражданской инициативе, Положение о совместном управлении общин и ряд других законодательных актов, регулирующих организацию местного самоуправления. В иных федеральных землях также встречаются специфические законы, отражающие особенности местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации. В целом следует отметить, что, несмотря на самостоятельность федеральных земель в регулировании местного самоуправления, с течением времени произошла значительная синхронизация (гармонизация)

земельного законодательства. В целом этот процесс следует расценивать как объективный, поскольку, во-первых, происходит все большее выравнивание условий проживания людей в различных землях, во-вторых, со временем «выкристаллизовываются» наиболее эффективные, успешные модели местного самоуправления, которые затем перенимаются другими землями как лучший опыт (примером тому может послужить практически повсеместный, за небольшими исключениями, отказ от принципа полного разделения властей на уровне местного самоуправления и др.).

Применительно к компетенции общин следует обратить внимание на цитировавшуюся норму Основного закона (п. 2, ст. 28), которая определяет ее как «все дела местного сообщества». Под этим Федеральный конституционный суд Германии понимает «те потребности и интересы, которые имеют корни в местном сообществе или имеют какое-либо отношение к нему» (постановления Конституционного суда 79, 127, 151). При этом Конституционный суд исходит из понимания общины не как «управленческой единицы», а как объединения жителей. Здесь имеются в виду аспекты, затрагивающие совместное проживание и существование членов общины и имеющие для них значение именно как для членов данного муниципального образования. В этом плане общины получают всю компетенцию. Конечно, законодатель в силу своих прав может учредить для местной общины какие-либо иные полномочия. Однако при этом он должен ограничиваться рамками, в которые он поставлен конституционно-правовыми гарантиями самоуправления. В отдельных случаях может стать большой проблемой необходимость разделения вопросов местных общин и дел «надобщинного» (межобщинного) характера. Так, например, снабжение сетевой энергией (электричество, газ) ранее было типично коммунальной проблемой. Постепенно она приобретает все более региональный и надрегиональный характер.

Задачи самоуправления общин могут носить добровольный или обязательный характер. В первом случае общины могут самостоятельно решать, будут ли они вообще заниматься этим вопросом и каким образом. Это касается, например, строительства спортзалов, музеев и театров. Во втором случае необходимость выполнения обязанностей определена в законном порядке, и общины вольны лишь в выборе способов их выполнения. Так, к примеру, общины обязаны принимать планы застройки и возводить школы, однако пути выполнения этих задач общинам не предписываются (во всяком случае, в подробностях).

Наряду с задачами самоуправления общины могут также решать вопросы государственного уровня. Государству иногда выгоднее вместо под-

ключения своих инстанций использовать административные возможности и местные преимущества общин. Пока поставленные задачи имеют государственное значение и не трансформируются в коммунальные, государство сохраняет в той или иной степени право на указания, обязательные к исполнению. При постановке задач перед общинами государство имеет обязанности по их финансированию. Так, в соответствии с п. 3, ст. 78 Конституции земли Северный Рейн-Вестфалия земля имеет право обязывать общины и их объединения путем предписаний закона к принятию на себя и выполнению определенных общественных задач «только с одновременным принятием решения о покрытии расходов». Согласно п. 3, ст. 4 Положения об общинах земли Северный Рейн-Вестфалия необходимо одновременное урегулирование вопроса о средствах при наложении на общины новых обязанностей, их расширении или изменении в результате изменения закона. Если эти новые обязанности ведут к перерасходу средств общин, то они компенсируются. Безусловно, на практике возникают разногласия между общинами и государством как в части толкования данных правил, так и по величине компенсации. В этой связи общины нередко обращаются в земельные конституционные суды.

Правовое положение районов иное. У них нет конкретной сферы деятельности, непосредственно гарантированной Основным законом. Районы отвечают в рамках своей территории за вопросы, которые им определяет законодатель. С другой стороны, законодатель несет прямую обязанность по наделению районов компетенцией в соответствующем объеме. Например, районы являются субъектами оказания социальной помощи и ответственны за строительство дорог районного значения. Кроме того, они могут содержать районные больницы и сберкассы или поддерживать общины в вопросах, которые те не могут решить своими силами. Государство очень активно, в гораздо большей степени, чем общины, использует районы и их руководящих чиновников (глав районов) для решения государственных задач. Глава района в Германии является одновременно выборным должностным лицом местного самоуправления, возглавляющим районную администрацию, и государственным служащим, отвечающим за реализацию государственных полномочий, делегированных возглавляемому им району.

Суть самоуправления заключается в возможности решать собственные проблемы «под собственную ответственность». Ответственность же означает свободу от государственного вмешательства. Таким образом, общинам и районам должна предоставляться своя собственная сфера самостоятельной деятельности. Они принимают самостоятельные решения в

сфере их компетенции. Контроль целесообразности со стороны государства здесь недопустим. Конечно, муниципальная деятельность может в определенной степени зависеть от наличия государственного разрешения, однако государство несет прямую обязанность выдачи такого разрешения при наличии законных предпосылок. Суверенитет муниципального образования включает в себя самостоятельность и независимость планирования, решения кадровых вопросов, организационный, нормотворческий и финансовый суверенитеты общин и районов.

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Как отмечалось выше, вопросы организации (в первую очередь, территориальной) местного самоуправления относятся к компетенции федеральных земель. Соответственно, на уровне земельного законодательства устанавливаются основные параметры, влияющие на формирование границ муниципальных образований, отнесение их к тому или иному уровню, определение статуса каждого муниципалитета и круга его полномочий (задач). Именно федеративным устройством и компетенцией федеральных земель определяется существенная разница в территориальной организации местного самоуправления в различных землях. При этом независимо от выбора тех или иных параметров формирования границ и статуса муниципалитетов, государство (федеральная земля) обязана гарантировать жителям право на местное самоуправление, а также независимость и самостоятельность последнего.

В качестве основного критерия федеральные земли используют, в первую очередь, численность населения соответствующего поселения (общины) или группы близлежащих и в той или иной степени взаимосвязанных поселений. Именно численность населения является показателем так называемой административной мощи (потенциала) территории. Заметим, однако, что ни в одной федеральной земле этот критерий не является жестко обязательным и единственным. Он используется как примерный ориентир, общее правило, исключения из которого вполне могут быть, но подлежат разумному обоснованию. При этом федеральные земли исходят, во-первых, из плотности населения на территории земли в целом, а во-вторых – из определенных исторических традиций существования и развития той или иной территории, естественно-природных факторов, которые влияют или могут влиять на функционирование общины как единого целого.

Земля	Численность населения, млн чел.	Плотность населения, чел./км^2	Колич. общин	Колич. районов	Колич. городских округов	Наименьшая община (их количество)	Наименьший район, тыс. чел.	Наименьший городской округ, тыс.чел	Средняя численность населения района, тыс. чел.
Бавария	12,23	173	2030	71	25	До 500 (2)	70,8	38,2	124
Баден-Вюрттемберг	10,53	294	1111	35	9	До 200 (6)	107,0	52,7	245
Бранденбург	2,6	88	*	14	4	*	95,7	72,1	157
Гессен	6,07	287	426	21	5	До 1000 (1)	99,7	117,5	223
Мекленбург-Передняя Померания	1,77	77	*	12	6	*	70,0	47,0	100
Нижняя Саксония	7,93	166	1032	38	9	До 500 (23)	52,1	52,0	168
Рейнланд-Пфальц	4,04	203	2306	24	12	До 100 (125)	64,4	36,0	125
Саарская Земля	1,07	416	52	6	-	5-10 тыс. (12)	95,4	-178	
Саксония	4,42	240	*	22	7	*	80,0	50,2	132
Саксония-Ангальт	2,62	128	*	21	3	*	68,3	83,2	98
Северный Рейн-Вестфалия	18,01	528	396	31	23	5-10 тыс. (54)	141,3	120,6	342
Тюрингия	2,43	150	*	17	6	*	67,8	44,4	110
Шлезвиг-Голштиния	2,79	177	1130	11	4	До 100 (47)	132,9	79,8	200

При этом, естественно, что федеральные земли, отличающиеся высокой плотностью населения, как правило, устанавливают более высокий минимальный порог численности населения, необходимый для формирования самостоятельного муниципалитета (общины), а также для придания той или иной общине статуса «города вне района» (города земельного значения, или городского округа в терминологии российского законодательства). Кроме того, при формировании территорий и установлении статуса муниципалитетов учитываются и другие факторы – в первую очередь, исторические особенности и традиции как земли в целом, так и конкретных поселений. Так, к примеру, в южных немецких землях традиционно сильны были небольшие сельские общины, а также торговые поселения, каждое из которых имело свои сформировавшиеся веками особенности, индивидуальность, высокую степень самоидентификации жителей. Пренебрегать этими нюансами при формировании территорий общин законодатель этих земель не стал, что привело к тому, что в них мы наблюдаем большое количество мелких муниципалитетов. Опыт развития местного самоуправления в этих землях подтвердил жизнеспособность этой модели и ее чрезвычайно положительное влияние на развитие гражданского общества в целом. В других федеральных землях муниципалитеты значительно крупнее, что связано, в частности, с условиями проживания жителей, наличием большого количества крупных компактных поселений, возникших, к примеру, в ходе индустриального развития земель (например Северный Рейн-Вестфалия).

Приведем примеры отдельных федеральных земель. Из 16 земель, входящих в состав Федеративной Республики Германии, принято выделять три земли, которые являются землями-городами (в терминологии российского законодателя – *города федерального значения*): Берлин, Гамбург и Бремен. При этом в состав земли Бремен входят два города-муниципалитета: собственно Бремен и Бремерхафен, а в Берлине и Гамбурге самостоятельные муниципалитеты не формировались. Оставшиеся 13 земель – земли так называемые территориальные – разделены на муниципальные образования: общины (поселения, Gemeinden), которые в той или иной совокупности формируют объединения – районы (Landkreise), а также самостоятельные города вне районов (городские округа – kreisfreie Staedte).

Ниже приведена сравнительная таблица территориальной организации местного самоуправления в федеральных землях Германии, подготовленная автором на основе данных, опубликованных в Статистическом еже-

годнике за 2002 г., официально издаваемом Федеральным статистическим ведомством Германии[1].

Как показывают приведенные выше данные, федеральные земли поразному подошли к решению вопроса о формировании общин (поселений). В отдельных землях (в первую очередь Шлезвиг-Голштиния, Рейнланд-Пфальц) во главу угла, очевидно, ставится не административная состоятельность и экономическая эффективность местного самоуправления, а исторические традиции, территориальная обособленность, самостоятельность отдельных населенных пунктов. Здесь велико число совсем малочисленных общин, в том числе значительное количество общин с числом жителей до 100 человек. При этом, заметим, речь идет не о самых малонаселенных территориях, как это можно было бы предположить. Баден-Вюрттемберг, Бавария и Нижняя Саксония могут быть условно отнесены к группе земель, которые стремятся совместить максимальную приближенность местного самоуправления к жителям с необходимостью обеспечить реальную эффективность управления. В этих субъектах количество общин велико, подавляющую их часть составляют небольшие общины, но при этом практически отсутствуют совсем малые общины (с численностью населения до 500 человек). Наконец, к третей группе можно отнести, в первую очередь, Саар и Северный Рейн-Вестфалию, а также в определенной степени и Гессен. Здесь практически отсутствуют малочисленные общины, «нижний порог» численности самостоятельной общины составляет, как правило, 5000 человек и более. При этом если в Северном Рейне-Вестфалии это связано с тем, что там практически нет малых населенных общин, то в Сааре довольно большое число последних компенсируется высокой плотностью расселения, небольшими расстояниями между отдельными населенными пунктами, что позволяет объединять их в общины. Средняя численность населения общины в Сааре составляет 20,5 тыс., в Северном Рейне-Вестфалии – 26,8 тыс., в то время как в Рейнланд-Пфальце, к примеру, – лишь 1300 человек.

В результате административной реформы 1970-х гг. в западных землях значительно сократилось и число городских округов. На сегодняшний день в перечисленных землях насчитывается 113 городских округов с общей численностью около 21 млн человек (с учетом Берлина, Гамбурга и Бремена – 117 городских округов с численностью населения 26,6 млн человек). Следует обратить внимание на то, что и здесь подходы в различных феде-

[1] Данные о численности населения даны по состоянию на 31.12.2000 г.: Statistisches Jahrbuch 2002 für die Bundesrepublik Deutschland – Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2002.

ральных землях несколько отличаются. Так, к примеру, достаточно «демократичны» в признании за городами статуса самостоятельных городских округов Рейнланд-Пфальц, где на 4 млн населения приходится 12 таких округов с численностью населения от 36 тыс., Бавария (12 млн человек, 25 округов от 38 тыс. человек), Нижняя Саксония. Наиболее рестриктивны в придании городам подобного статуса такие земли, как Гессен (6 млн человек, пять городских округов от 117 тыс.), Северный Рейн-Вестфалия (18 млн человек, 23 округа от 120 тыс.).

Общее правило признания за теми или иными городами статуса города вне района (города земельного значения, городского округа), выработанное наукой и практикой, состоит в том, что город, претендующий на подобный статус, должен быть сопоставим по своему административному потенциалу (так называемой административной мощи) с районами данной земли. В качестве мерила административного потенциала территории, поселения принимается численность населения. То есть численность населения городского округа должна быть сопоставима с численностью населения района. Как видно из приведенных выше статистических данных, это общее правило реализуется не во всех федеральных землях. Наиболее последовательно этот подход реализован в землях Гессен, Саксония-Ангальт, Нижняя Саксония, Северный Рейн-Вестфалия. В остальных землях городские округа, как правило, меньше районов (максимальная разница – 2 раза, см. Баден-Вюрттемберг), что свидетельствует, в первую очередь, об учете государством исторических традиций и особенностей развития того или иного города. Следует также заметить, что, хотя отнесение города к категории городских округов (городов вне районов) не дает ему автоматически никаких преимуществ перед городами в составе районов, тем не менее оно повышает его шансы с точки зрения территориального планирования и развития. Это является одной из причин того, что города, в частности в ходе административной реформы (в западных землях она в основном прошла в 1970-е гг., в восточных землях началась во второй половине 90-х гг. и пока еще полностью не завершена), стремились отстаивать свое право на получение (точнее сохранение) этого статуса. Поскольку основным направлением административной реформы в большинстве земель было укрупнение общин и частично – районов, а также уменьшение числа городских округов, что само по себе является политическим процессом, то государству (федеральным землям) приходилось искать компромиссные политические решения. В большинстве случаев такие решения были найдены. Так, к примеру, за городами, ранее имевшими статус городов вне районов, согласившимися на интеграцию в

районы, сохранялись на довольно длительный период права, свойственные их предыдущему статусу (по исполнению делегированных государственных полномочий, сохранению и развитию инфраструктуры; порой даже сохранял «свое» обозначение на номерных знаках автомобилей и др.). Определенную роль сыграло и финансовое стимулирование со стороны земель, состоявшее в том, что такие города получали дополнительное финансирование со стороны государства на необходимые объекты инфраструктуры и др.

О ПРИМЕНИМОСТИ НЕМЕЦКОГО ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Целью данной статьи не является комплексный и системный сравнительный анализ немецкого и российского местного самоуправления. В то же время даже краткий обзор подходов к регулированию отдельных аспектов МСУ в Германии, который сделан выше и затрагивает вопросы сущностной компетенции МСУ и его территориальной основы, позволяет сделать некоторые наблюдения, имеющие значение с точки зрения применимости этого опыта для России.

1. Как отмечалось выше, в Германии отсутствует специальное правовое регулирование организации и компетенции МСУ на уровне Федерации. Это связано с тем, что в силу Основного закона Германии вопросы МСУ отнесены к компетенции федеральных земель. Как показывает опыт, это не привело к попыткам ущемления интересов МСУ, и уж тем более – замены МСУ государственным управлением со стороны субъектов (земель). Скорее, наоборот, – это послужило основой для учета особенностей различных субъектов при организации МСУ. По существу, одной нормы Основного закона, гарантирующей общинам право на МСУ, на самостоятельное и ответственное решение местных дел, а также на компенсацию всех затрат, вызываемых делегированием полномочий со стороны государства, вкупе с немногими разъяснениями Конституционного суда, оказалось достаточно для создания целостной и стройной системы МСУ как минимум в 13 субъектах (как отмечено выше, города-земли Берлин и Гамбург являются исключением, а земля Бремен, включающая два муниципалитета, имеет свои особенности). Эта система базируется именно на названных принципах – самостоятельность МСУ, недопустимость посягательств на его сущностную компетенцию, партнерские отношения между государством и МСУ. Если проанализировать развитие МСУ в России в период с 1995 по 2006 г., то приходится констатировать совершенно противоположное. А именно: несмотря на то что в Рос-

сии организация МСУ отнесена к совместному ведению РФ и ее субъектов, происходит регулярное ущемление интересов МСУ и собственно законодательных установлений, призванных защищать сам институт МСУ и его самостоятельность. При этом следует заметить, что в период существования предыдущего Закона о местном самоуправлении 1995 г. (о котором сегодня многие специалисты в области МСУ вспоминают с любовью, полагая, что он в гораздо большей мере отвечал интересам МСУ, нежели нынешний Закон № 131-ФЗ), федеральной власти так и не удалось добиться его реализации на уровне субъектов РФ. Значительная часть субъектов РФ ограничилась установлением территориальных основ МСУ на уровне огромных по территории районов, руководствуясь исключительно соображениями удобства государственного управления (на сленге чиновников-управленцев это называется *управляемостью территории*) и полностью проигнорировав поселенческий принцип организации МСУ. А ряд субъектов РФ (в частности некоторые национальные республики) за 8 лет действия закона и вовсе не сочли нужным вводить институт МСУ и реализовывать закон. Нелишне также вспомнить о том, как часто Конституционный суд РФ вынужден был вставать на защиту интересов МСУ в их споре с субъектами РФ. Думается, можно утверждать, что на том этапе федеральная власть в большинстве случаев выступала союзником и гарантом МСУ, а значительная часть субъектов РФ, увы, скорее стремилась всячески ущемить интересы МСУ, его самостоятельность. С этой точки зрения принятие в 2003 г. федерального закона, более жестко регламентирующего организацию МСУ, представляется довольно обоснованным. Обоснованность, однако, еще не означает бесспорности и верности принятого решения о централизации правового регулирования. Представляется, что если отбросить все прочие основания для установления столь жесткого федерального регулирования, более верным в сложившейся ситуации были бы обеспечение безусловной реализации Закона № 154-ФЗ всеми субъектами РФ и последовательная защита института самостоятельности и компетенции МСУ. Формирование уважения к закону государству (Федерации и субъектам РФ) следует начинать с неукоснительного соблюдения закона самим государством. Увы, история трансформации и псевдореализации Закона № 131-ФЗ в период с октября 2003 г. до середины 2007 г. свидетельствует о крайне пренебрежительном отношении как федерального законодателя (и правоохранительных органов), так и субъектов РФ к закону и своим обязанностям по его реализации, по обеспечению права на МСУ, самостоятельности и неприкосновенности этого института. Если ранее МСУ находило защиту у федеральной власти, то в условиях сложившейся поли-

тической конъюнктуры его права регулярно и существенно нарушаются и субъектами РФ, и самой Федерацией (несмотря на аргументы последней о том, что жесткая централизация регулирования была осуществлена именно с целью защиты МСУ от недобросовестных субъектов РФ).

2. Немецкий опыт территориальной организации МСУ показывает, что даже в условиях относительно однородной (с точки зрения плотности населения, национального состава, культурного и экономического уровня) страны различия вполне допустимы и в какой-то степени даже желательны, ибо МСУ как один из немногих институтов «живет» за счет прочной связи с «местом», местностью, особенностями, традициями данной местности и людей, проживающих здесь. Выше с помощью примеров и статистических данных продемонстрировано, что земли в Германии по-разному подошли к формированию территориальных основ. Балансируя между существующими традициями и структурой расселения, с одной стороны, и стремлением к эффективности и учету тенденций глобализации – с другой, земли искали и находили свою территориальную основу МСУ. При этом безусловным ориентиром для всех являлись нормы Конституции и позиции Конституционного суда, запрещающие выхолащивать суть МСУ, его базовую компетенцию, самостоятельность самого института, а также нарушать демократические принципы и права граждан. Заметим, кстати, что, несмотря на отсутствие конституционных гарантий существования муниципальных районов как субъектов МСУ (в отличие от общин, чье право на МСУ и самостоятельная изначальная компетенция гарантируются Основным законом), во всех 13 землях районы как единицы МСУ существуют и обладают собственной компетенцией. Федеральный законодатель в Германии очень экономно отнесся к предоставленным ему правам в сфере регулирования организации МСУ, а применительно к территориальным основам вообще не осуществлял какого-либо регулирования. Это распространяется также на административную реформу, осуществленную в западных землях в первой половине 1970-х гг., а в новых землях осуществляемую с середины 90-х гг. и до настоящего времени. Разумное и уважительное отношение земель не только к норме, но и к духу Основного закона, к самому институту МСУ и его базовым принципам, сила и авторитет муниципальных ассоциаций привели к тому, что во всех субъектах сформирована устойчивая двухуровневая система МСУ, обеспечивающая самостоятельность муниципалитетов, их эффективность и учет особенностей и традиций МСУ на каждой территории. Несмотря на то что современное МСУ и в Германии, и в России в той или иной мере было инсталлировано государством, само государство

в этих странах по-разному отнеслось к реализации идеи о самостоятельности МСУ и партнерских отношениях между государством и МСУ.

3. Общий вектор на повышение эффективности публичной власти в целом и МСУ в частности, вопреки бытующему в головах многих государственных чиновников мнению, не только не противоречит движению в сторону демократизации и укрепления МСУ и гражданского общества, а, наоборот, в полной мере корреспондирует ему. Опыт Германии применительно к этому тезису как раз демонстрирует, что эффективно именно такое МСУ, в котором активно участвуют граждане, жители. А жители участвуют в решении задач власти только тогда, когда их отношения с властью строятся не на основе подчинения и зависимости, а на условиях партнерства, равенства, доверия. В патерналистских, авторитарных системах роль отдельного человека (если только он не является человеком, стоящим во главе воображаемой пирамиды власти) принижена, и он это прекрасно осознает и отвечает, как правило, своим неучастием (или, в некоторых особо иезуитских случаях – имитацией участия). То же самое касается и института МСУ. Эффективность МСУ в бóльшей мере, чем эффективность государства, определяется степенью участия людей в нем. Это связано со спецификой задач, которые решает МСУ, а также с ее особой, непосредственной близостью к субъекту права на МСУ. С этой точки зрения становится понятным, почему целый ряд земель в Германии не торопятся упразднять, объединять и иным образом укрупнять муниципалитеты-общины: наряду с уважительным отношением к общинному МСУ как к ценности здесь присутствует и рациональное мышление, направленное на необходимость поддержания активного, гражданского и эффективного МСУ. Кроме того, современные управленческие технологии позволяют добиваться экономически эффективного решения обычных управленческих задач и малыми общинами.

В первую очередь здесь следует напомнить о межмуниципальной хозяйственной кооперации, широко распространенном институте совместных администраций для небольших общин, аутсорсинге услуг и тому подобных механизмов. Их использование позволяет сочетать преимущества активного гражданского МСУ с достоинствами профессионального управления и «экономии на масштабе». И именно это сочетание обеспечивает эффективность МСУ. Кстати, заметим, что лет 8 тому назад в рамках так называемого государственно-правового эксперимента на территории одного из районов Псковской области две волости получили «частичную самостоятельность», т.е. право решать целый ряд вопросов местного значения самостоятельно и непосредственно на месте.

Автор данной статьи имел возможность своими глазами оценить все преимущества этой самостоятельности, в том числе и значительное повышение активности жителей этих волостей в общественной жизни, в принятии и реализации решений, в повышении эффективности и заинтересованности в деятельности местных властей. Подобные примеры свидетельствуют в пользу того, что и в России инсталляция МСУ на уровне небольших поселений не должна рассматриваться как «дань моде» (или «западным веяниям») – она может привести к значительному повышению эффективности публичной власти в целом. Однако для получения массового положительного эффекта необходимо сопровождать создание поселенческих муниципалитетов наделением их реальными полномочиями, возможностями и механизмами для реализации задач, серьезной подготовкой кадров, а также созданием уважительного, благожелательного и партнерского отношения к этим муниципалитетам со стороны государства. Все сказанное пока в российских субъектах выглядит, скорее, исключением.

4. Почти повсеместное единообразие организационной структуры МСУ в немецких землях (в отличие от территориальных основ), включающее безусловную выборность глав муниципальных образований в ходе прямых выборов, отказ от принципа разделения властей на уровне МСУ (глава МСУ возглавляет и представительный орган МСУ, и местную администрацию) есть результат некоего «естественного отбора». Данная модель (называемая в литературе *южногерманской*) утвердилась в качестве самой прогрессивной и эффективной без какого-либо участия Федерации. В отличие от России, где принцип самостоятельного определения организационной структуры органами МСУ декларируется, но не реализуется, а наоборот, повсеместно нарушается, в Германии организационная структура устанавливается субъектом Федерации. Однако федеральные земли внимательно изучают лучшие практики в сфере МСУ, обязательно учитывают мнение муниципальных союзов и ассоциаций и руководствуются демократическими принципами организации МСУ. Поэтому в результате развития института МСУ описанная выше структура была признана максимально соответствующей сущности, задачам и особенностям МСУ. Примечательно, что российские субъекты РФ при формировании структуры органов МСУ во вновь созданных муниципалитетах нередко ссылаются на опыт ряда немецких земель, имевших наряду с главами муниципальных образований, избиравшихся депутатами местных советов, также так называемых сити-менеджеров (глав администраций), принимаемых на работу по контракту местными советами.

При этом, однако, не говорится о том, что эта модель за редким исключением уже не используется в Германии, ибо доказала свою меньшую эффективность и состоятельность по сравнению с вышеописанной моделью (совмещение функций главы муниципалитета и администрации в одном лице, избираемом на прямых выборах всеми жителями). На наш взгляд, в данном случае имеет место не очень добросовестное использование фактического материала в целях обоснования политически ангажированных решений государственной власти.

5. В завершение хотелось бы отметить, что для немецкой политики в целом характерно уважительное отношение к институту МСУ, местной политике и муниципальным политикам. Активное участие в МСУ, в муниципальной политике всячески приветствуется. Муниципальные деятели расцениваются как «золотой фонд», резерв политики государственной. Хотя МСУ в целом политизировано в меньшей степени, чем государственная власть, тем не менее как институт публичной власти МСУ, безусловно, политический институт, а не просто некая «управленческая единица», как это нередко утверждают государственные чиновники в России. Государству не следует бояться МСУ как политического института, даже если тот или иной государственный политик или чиновник и начинает ощущать реальную конкуренцию со стороны муниципальных политиков. Подобная конкуренция лишь повышает привлекательность публичной политики в целом (естественно, если формы ее выражения соответствуют нормам права и общепринятым требованиям нравственности). Наконец, именно через МСУ в политику приходит большинство людей, а ведь для общества и государства, которое хочет быть современным, сильным и конкурентоспособным в мире, сознательное и активное участие в общественной жизни и политике большого числа людей – обязательное условие.

Т.А. Третьякова

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОДХОДОВ К РЕФОРМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Реформа местного самоуправления в Кыргызской Республике была задумана еще в 1991 г. по следующим причинам. Необходимо было перестроить иерархию власти, оставшуюся от предыдущего управления, где население фактически не имело возможности *нести ответственность* за решение проблем на территории, на более эффективную форму управле-

ния, когда население самостоятельно выбирает представителей власти и отвечает за решение проблем территорий[1].

Первые активные практические шаги по реформированию местного самоуправления начались в 1995 г., когда состоялись прямые выборы мэра города Бишкека. Затем последовательно на принципы местного самоуправления были переведены все населенные пункты республики.

За это время было принято более 10 специальных законов, регулирующих основные аспекты деятельности местного самоуправления, внесены изменения в кодексы и отраслевые законы, издано более 100 указов Президента КР и около 180 постановлений Правительства КР.

В 2001 г. введены прямая выборность глав местного самоуправления городов районного значения, аилов и поселков и косвенная выборность депутатами городского кенеша мэров городов республиканского и областного значения.

В муниципальную собственность передано более 5,5 тыс. объектов бытового, хозяйственного и социально-культурного назначения общей стоимостью более 10 млрд сомов.

Вместе с тем положение в сфере управления территориями остается сложным. Можно назвать несколько ряд проявлений, основных проблем, присущих современному состоянию в продвижении реформы МСУ.

СФЕРА ОРГАНИЗАЦИИ САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. На деле не соблюдается установленный Конституцией КР принцип разграничения функции государственной власти и местного самоуправления, несмотря на то что в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» имеются главы, устанавливающие перечень дел местного значения, перечень делегированных государственных полномочий. При этом органы местного самоуправления больше подотчетны перед вышестоящими органами государственной власти, нежели перед населением.

2. На практике представительные органы местного самоуправления не стали органами выработки политики местного развития, в то же время происходит постоянное взаимное вмешательство представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в дела друг друга, несмотря на то что их компетенция точно установлена законом.

3. Отсутствуют четкие организационно-правовые механизмы делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных

[1] Во всем мире местное самоуправление признается более эффективной формой управления на уровне территорий, нежели прямое государственное управление из центра.

полномочий. Под предлогом делегирования государственных полномочий на деле государственные органы спрашивают с органов местного самоуправления практически всё.

СФЕРА ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

1. Бюджет местного самоуправления по-прежнему формируется «сверху-вниз», наблюдается постоянное вмешательство в бюджеты местного самоуправления со стороны вышестоящих органов управления, несмотря на жесткие требования законодательства[2]. Попытка перейти на двухуровневый бюджет в настоящий момент времени оценивается как недостаточно подготовленная и лишившая самостоятельности различные уровни местного самоуправления.

2. При передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий одновременно не передаются необходимые кадровые, материально-технические и финансовые ресурсы, как того требует закон.

СФЕРА ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

1. Не заработала новая система подбора, найма, стимулирования и карьерного продвижения муниципальных служащих.

2. Отсутствует система профессиональной подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления.

СФЕРА ПРИВЛЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ К УПРАВЛЕНИЮ ТЕРРИТОРИИ (ДЕМОКРАТИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ)

1. Население слабо участвует в принятии решений на местном уровне, и, несмотря на формальное внедрение местного самоуправления, взаимоотношения строятся по старой бюрократической формуле: «власть как суверен–население как подданные».

2. Население во всех своих бедах винит местную власть, не ощущая себя при этом основным субъектом местного самоуправления, ответственным за формирование собственного настоящего и будущего.

3. Сессии местных кенешей зачастую проводятся закрыто для населения, несмотря на однозначные требования Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

---

[2] К примеру, часто имеются случаи, когда до истечения установленного законом трехлетнего срока вышестоящие уровни управления пересматривают нормативы отчислений в местные бюджеты от централизованных видов государственных налогов и сборов.

4. На местах продолжаются различные нарушения, в том числе уменьшение площади зеленых насаждений, многочисленные коммерческие застройки с уничтожением зеленых массивов и т.д. При этом фактически бездействуют местные кенеши, а население занимает роль стороннего наблюдателя.

Понятно, что такой набор проблем в различных областях местного самоуправления свидетельствует о необходимости выявить корневые проблемы, с которых можно было бы начинать согласованные действия по их преодолению. Но к настоящему времени разные эксперты дают этому различные оценки, вследствие чего несогласованны предложения по продолжению реформы. Даже значимость существующих проблем в сфере МСУ различными экспертами оценивается по-разному, одновременно нет согласованного видения их источников (несовершенны ли законы или причиной являются политические основания организации власти, или нет механизмов реализации законов и т.д.). Поэтому *необходим этап* по согласованию видения дальнейшего продвижения реформы местного самоуправления как государственными органами власти, так и экспертами.

Как один из этапов такой работы была проведена экспертная оценка современного состояния сферы МСУ с применением методов политического анализа и социологического исследования.

Исследование состояло из трех частей:

модель (образ) местного самоуправления, положенная в основание реформ в Кыргызстане;

анализ способов проведения реформирования;

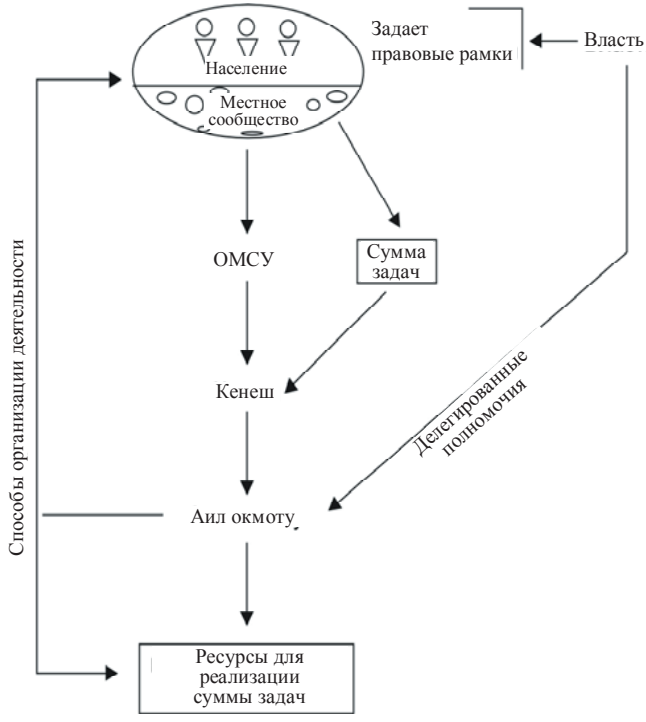
существующее состояние и жизнеспособные формы МСУ в Кыргызстане.

Каждая из них имела самостоятельное значение и одновременно при сравнении давала возможность оценить возможные сбои текущей реформы в двух аспектах – модели реформирования МСУ и способы и инструменты, которые применялись при реформировании.

Результаты проделанной работы состоят в следующем.

1. Анализ опросов и документов показал, что отчетливая модель МСУ не была обнародована, но если реконструировать текст Конституции, в который включена глава по МСУ, законы 1994 г., то можно увидеть, что в основания реформирования сферы государственной власти и создания сферы МСУ была положена либеральная модель, опирающаяся на Европейскую хартию местного самоуправления. Однако детального представления данной модели проработано не было. Она сохранялась как вектор реформ.

2. Идеальная схема организации местного самоуправления по Конституции Кыргызской Республики выглядит так, как показано на схеме.



В настоящее временя существуют ряд отклонений от данной схемы. В частности, местные кенеши практически не реализуют свою основную функцию – планирование развития территории, а депутаты в ряде аил окмоту решают собственные проблемы, не задействована связь – местные сообщества как вовлечение для реализации планов развития территории (решение суммы задач и ответственность за развитие). Одновременно усилена административная вертикаль власти.

3. Заинтересованные группы, столкнулись с рядом трудностей в процессе реформирования: непонимание вектора развития *страны*, экономический спад, сложно самоорганизующееся местное население, отсутствие проявленных форм организации местных сообществ, инициатива децентрализации идет с «верхнего уровня управления» и т.д.

4. На местном уровне продолжает реализовываться административная схема управления.

Были совмещены управленческие места исполнительно-распорядительного и законодательного органа местного самоуправления, была попытка их разделить, но в связи с тем, что опять таки это было проделано без достаточного обдумывания рисков, эта попытка вызвала такое множество проблем, что была снята.

Местное население на большинстве территорий пассивно, а органы вертикали власти активны, работа на территориях осуществлялась в основном в режиме прямой ответственности перед вертикалью власти.

Бюджеты местных территорий напрямую зависят от вышестоящих органов власти, что хотя и противоречит законам, но тем не менее практика такова.

На уровне местного самоуправления недостаточно квалифицированных работников. Зачастую не различают собственные функции и делегированные (на настоящий момент в сфере МСУ сменилось почти 70% работников, пришедшие люди плохо ориентируются в своих функциональных обязанностях). Тем более нет работников, которые бы осуществляли *стратегические векторы* развития территории, с опорой на местные сообщества, повышали их потенциал. Управление на местном уровне не имеет ясного и четкого плана своего развития, а принимаемые документы не имеют стратегической целостности. Так, участники в качестве «дефицита» ресурсов называют различные финансовые и материальные компоненты, но не называют вопросы повышения эффективности управления, соорганизации сообществ.

Все опросы показывают, что у ОМСУ отсутствуют способы соорганизации работы местных сообществ и идеология предоставления услуг на местом уровне.

5. Немаловажным является и то, что точно не определены основные принципы местного самоуправления, заложенные в законодательных документах, что именно под ними подразумевается: самофинансирование, самоуправление, самообеспечение. В различных уровнях власти под этими терминами понимается различное содержание действий. Поэтому многие содержательные основания первоначальной концепции были размыты. Соответственно, вектор реформ потерял точность направления.

6. В ходе реформирования разработана достаточно солидная база нормативно-правовых актов, которые обеспечивают деятельность в сфере МСУ, а также разработана программа *децентрализации*. В ходе опросов выяснено, что для эффективных действий на местном уровне не хватает не

нормативно-правовых актов, а схем *правоприменения* этих актов на локальных территориях – механизмов и способов реализации законодательства.

7. Во многом путанице способствует неразличение *предмета, функций и полномочий* местного самоуправления. В законодательстве обозначено это как *дела местного значения*, а это означает, что в одном понятии совмещены предметы и функции МСУ, что крайне затрудняет различение полномочий местного самоуправления по уровням власти, а также делегированных и собственных функций. (Необходимо сказать, что в проведенном исследовании показано, что на местном уровне делегированные и собственные функции фактически не различаются.) А в связи с тем, что один тип исторически сформированного опыта опирался на административное управление, и к тому же оно наиболее просто в исполнении (хотя и не очень эффективно), в повседневной практике восстанавливается именно оно. Одновременно это вносит существенные сложности в разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями власти, не способствует становлению идеологии «предоставления услуг властью».

8. Вопросы финансовой децентрализации должны быть точно связаны с моделью МСУ и компетенциями ОМСУ на местном уровне, точностью выполнения ими своих функций. Первоначально должны быть различены предметы ведения, функции и полномочия *различных уровней* управления (желательно собраны механизмы и процедуры разрешения споров по этим вопросам), а только затем сформирована концепция финансовой децентрализации.

9. Как уже указывалось, слаба роль местных кенешей в управлении и организации взаимодействия с населением. Нет форм работы с местными инициативами. Депутатов Жогорку Кенеша от мест знают чаще больше, чем депутатов местных кенешей.

Такое положение дел вызывает недоверие к центральной власти. Поэтому *необходим комплекс мер*, который решит вопрос в пользу создания согласованной прогрессивной модели МСУ.

РЕКОМЕНДАЦИИ[3]

1. Должен быть выработан общий курс реализации реформ МСУ на современном этапе с учетом уже вновь сложившихся проблем. Донорские

[3] В основании рекомендаций лежит экспертная оценка сферы МСУ с применением методов социологического исследования, проводившаяся в феврале–мае 2006 г. рабочей группой в составе представителей Администрации Президента, Аппарата Правительства, некоммерческих организаций. Работа проводилась в рамках партнерского проекта Администрации Президента совместно с Фондом Сорос Кыргызстан.

агентства, Правительство и Администрация Президента должны действовать в рамках политики этого курса. Должен быть создан орган по координации реформы МСУ, основной целью которого должно являться сохранение точного вектора реформ. (Это может быть рабочая группа, представляющая интересы всех действующих лиц в этой сфере, которая проводит мониторинг и оценку политики в сфере МСУ и отслеживает точность исполнения реформы.)

2. Необходима логическая и методологическая работа по *складыванию представлений* и *понятий* модели МСУ, которая должна быть принята и *согласована со всеми группами интересов на территориях*. Это может быть сложно устроенная модель, но важно, чтобы она была принята всеми заинтересованными лицами этой сферы.

3. Для эффективной работы местного самоуправления необходимо выстроить *типологию* территорий по определенным признакам, соответствующим ресурсному потенциалу территорий, и разработать критерии оценки потенциала территорий (экономический, кадровый, территориально-инфраструктурный потенциалы). В соответствии с критериями типологии выработать политику и технологии управленческой работы.

4. Финансовая децентрализация должна осуществляться первоначально в пилотных айил окмоту, причем поэтапно, с анализом необходимых действий по их введению.

5. Должны быть выстроены институциональные основания деятельности местного самоуправления, включающие *механизмы и процедуры реализации законодательства*. В один из этапов реформы должны войти мероприятия по отработке механизмов реализации законодательства и обучения представителей местных кенешей.

6. Для усиления потенциала МСУ необходимо регулярное обучение как кенешей, так и штата айил окмоту. Но концепция обучения должна быть тщательно продумана и выстроена в соответствии с ходом реформ.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДМЕТА

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

А.Е. Балобанов

Определяющим при формировании данного издания были вопросы о том, что такое местное самоуправление, каким оно может/должно быть в условиях сегодняшней России и, соответственно, как могут/должны строиться проекты, направленные на его развитие. Простота и очевидность этих вопросов, к сожалению, не обеспечивает простоты и очевидности ответов на них. И даже когда кто-то предлагает такие ответы, тут же обнаруживаются другие, заявляющие, что эти ответы неверны, а вот «на самом деле…»

Обсуждения, предшествовавшие работе над этим изданием, достаточно неожиданно выдвинули в повестку дня прямой вопрос о том, в чем, собственно, состоит сущность местного самоуправления, что такое местное самоуправление? Внимательное всматривание в события, связанные с развитием местного самоуправления, обнаруживает своего рода неуловимость его природы: можно обсуждать местное самоуправление, анализировать определяющие его события, разрабатывать и реализовывать различные проекты, участвовать в политической борьбе, и все это в условиях отсутствия отчетливого ответа на вопрос о сущности местного самоуправления[1].

Данное издание построено в интенции, сохраняя неустранимую разноголосицу подходов к пониманию местного самоуправления, нащупать в ней путеводные нити, которые помогали бы видеть предмет с необходимыми глубиной и разносторонностью, не сводя его к отдельным профессиональным или политическим проекциям. Ряд таких попыток предприняты

[1] Наверняка можно не согласится с реконструкцией событий начала 1990-х гг., представленной С. Вобленко, и его тезисами о примате политической конъюнктуры и дефиците концептуальных проработок в сфере развития местного самоуправления, но два факта представляются бесспорными: а) сильное влияние мощных политических акторов на характер решений, определяющих реалии местного самоуправления в современной России и б) использование в качестве фундаментальной концептуальной (теоретической) основы местного самоуправления книги Л. Велихова, изданной в 1928 г. (оговорки о том, что, конечно, с 1928 г. многое изменилось, не отменяют того факта, что сопоставимых по фундаментальности современных работ, которые учитывали бы эти изменения, пока не появилось).

в различных статьях, я же хочу добавить к ним некоторые размышления, направленные на прояснение оснований наших обсуждений и возможных направлений продолжения анализа и построения такого предмета, как «местное самоуправление».

Местное самоуправление в современной России, очевидно, не является столь же весомой темой, как, например, добыча и экспорт энергоресурсов, но, безусловно, входит в круг вопросов, стабильно не покидающих повестку дня, связанную с возможными направлениями обустройства и развития российского государства. Оно является «политически заостренной» темой, в обсуждении которой сталкиваются и проявляются идеологические предпочтения и установки разных политических сил. Либерально и демократически ориентированные базовые установки заставляют видеть в местном самоуправлении основы гражданского устройства государства, залог устойчивости и самостоятельности экономических и гражданских субъектов, национально-патриотические – механизм разобщения народа и потенциальную угрозу целостности страны, прагматики взвешивают выгоды и издержки опоры на этот институт. Результаты соответствующих дискуссий определяют реальные решения, принимаемые разными субъектами на различных уровнях, при этом расхождения в позициях не исчезают и даже, возможно, не сглаживаются. Между тем, работа институтов местного самоуправления самым непосредственным образов касается каждого жителя Российской Федерации, в сколь бы отдаленном ее уголке он не проводил свое время. Она определяет характер решения повседневных вопросов жизнеобеспечения всех людей, и ее организация не может поэтому дожидаться разрешения идеологических противоречий и вопросов о путях развития России. Вопросы, направленные на организацию повседневной жизнедеятельности людей, решаются сегодня и ежедневно. Другой вопрос, как именно это происходит и какие дает результаты?

Несмотря на постоянно возвращающиеся попытки рассуждения о «России без местного самоуправления»[2], даже не самое глубокое обращение к истории российской государственности проявляет то, что тема местного самоуправления все время возвращается в повестку дня государственного (пере)устройства[3] Неизбывность местного самоуправления в такой огром-

[2] Один из сравнительно недавних вариантов такого рассуждения представлен, например, статьей Д. Орлова «Нужно ли русским местное самоуправление?» (http://www.apn.ru/publications/article11637.htm).

[3] См., например, анализ и размышления Э. Берендтса столетней давности: Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации (записка, составленная в декабре 1903 г/). М., 2002.

ной стране, которой является Россия, диктуется простой управленческой логикой: в любой сложной системе управления неизбежно возникает распределение функций (и сопутствующей им ответственности) по разным уровням управленческой системы, разнообразие условий жизни и деятельности на территории страны требует того, чтобы решения, отвечающие особенностям местной ситуации, принимались на местном же уровне. Это экономит время и ресурсы, формирует ответственное отношение местных участников системы управления к возможным результатам своей деятельности. Такое самоуправление существует всегда, вопрос лишь в его законодательном оформлении. В советское время, когда в юридическом поле понятие *самоуправление* отсутствовало, реальное самоуправление существовало «в порах» системы власти, на уровне личных договоренностей, «неформальных отношений», «взаимопонимания»[4].

В этом плане местное самоуправление не является предметом, который существует или не существует в зависимости от решений отдельных групп людей. Это – фундаментальный элемент системы отношений, складывающихся между людьми в процессе организации их жизнедеятельности и, соответственно, одна из констант системы управления государством. Вопрос поэтому состоит не в том, нужно или не нужно местное самоуправление. Такая постановка сродни вопросу, нужно или не нужно людям общаться, обмениваться или торговать друг с другом. Это – данность, «природа вещей». Действительный вопрос состоит в том, как должны выглядеть конкретные формы его организации и как оно должно быть сорганизовано с другими уровнями власти. Поэтому важно не только думать о том, каким должно быть «правильное» местное самоуправление, но и пытаться понимать процессы, реально протекающие в этой сфере. При таком подходе к местному самоуправлению партийные различия и законодательные установления оказываются не точками отсчета, но лишь влияющими (порой сильно) факторами или отдельными гранями масштабного и разнообразного явления. Важно видеть, что складывается из разных усилий и активности различных акторов, как их равнодействующую, какие тенденции и глубинные основания можно увидеть за совокупностью этих результатов. Видение этого – залог отчетливости в понимании того, что и как реально может и должно проектироваться для сохранения, воспроизводства и развития института местного самоуправления.

[4] Выступая, в частности, одним из элементов системы отношений «административного рынка», см. *Кордонский С.* Рынки власти. Административные рынки СССР и России. М., 2006.

К пониманию местного самоуправления

Одна из существенных проблем, возникающих в работе с темой и проблемами местного самоуправления, состоит в том, что за словами «местное самоуправление» скрываются разные смыслы.

В. Виноградов, анализируя историю слова «самоуправление»[5], обращает внимание на две важные вещи: а) исконность базовых корней слова «самоуправление» – «управление» и «сам» и б) появление современной сборки этих корней в слове «самоуправление» лишь с 60-х гг. XIX в. Более старой языковой конструкцией является самоуправство, отличие которого от *самоуправления* достаточно понятно.

Этот экскурс позволяет увидеть определенную логику развития идеи и понятия самоуправления.

Самостоятельность (корень *сам*) – вещь исконная, существующая, соответственно, в самых глубоких пластах языка, с древнейших времен по сегодня. Достаточно древним является и корень, дающий начало таким словам, как *правление*, *право* и, соответственно, *управление* (В. Виноградов приводит старославянское прилагательное самоправьньй). А вот *самоуправление* – слово относительно молодое.

Примеры бытования слова «самоуправление», приводимые В. Виноградовым, позволяют достаточно отчетливо увидеть природу вхождения этого концепта в нашу культуру. Она связана с набирающим силу в XIX в. общедемократическим движением, принесенным с Запада и подхваченным нашими публицистами и либерально ориентированными устроителями государства и достаточно отчетливо укладывается в систему базовых смыслов эпохи Просвещения и выросшей на их основе идеологии европейских революций и демократических поисков («демократического проекта»).

Самостоятельность (сиречь, свобода) – базовая ценность человеческого существования[6]. Однако традиционно она всегда была доступна немногим, и общественно-политическая составляющая эпохи Просвещения ищет ответ именно на вопрос о том, как сделать ее доступной для более широкого круга (в идеале для всех).

---

[5] *Виноградов В.В.* История слов. М., 1994.

[6] См. анализ понятия «свободный человек» в индоевропейских языках у Э. Бенвениста (*Бенвенист Э.* Словарь индоевропейских социальных терминов. М., 1995. С. 212–220). Этот анализ проявляет фактическую синонимию в древних языках понятий «свободный человек» и «человек». Свобода здесь понимается не как свобода от общества или других людей (как ее понимает современный индивидуализм), а, напротив, как принадлежность «своему» социальному слою, доминирующему в данном ареале (противоположностью так понимаемому свободному человеку является раб).

В условиях, когда свободны немногие[7], попытки проявлять самостоятельность неуместны и, соответственно, маркируются языком как *самоуправство* (с характерным негативным отношением к этому[8]), для характеристики же системы отношений, в которой свободны многие (в идеале каждый), начинает использоваться слово *самоуправление*[9].

Но это – лишь идея и вожделение самоуправления, а отнюдь не его реальная практика. Из примеров бытования слова «самоуправление», приводимых В. Виноградовым, это видно достаточно отчетливо.

Появившаяся идея самоуправления порождает поиски возможности ее реализации. Начинают возникать соответствующие управленческие институты (и, соответственно, обозначающие их слова, например *Земское самоуправление, органы местного самоуправления*[10]). Но одновременно самоуправление продолжает жить как общедемократическая идея (отсюда фразы типа «Дело пошло не на развитие свободного народного *самоуправления*, а на создание сильного государственного единства посредством насилия»). В этой точке – исток разветвления двух взаимосвязанных линий использования слова «самоуправление»: а) идеологически-либеральной, связанной с ценностными установками и стремлениями, и б) прагматической, связанной с практикой работы по организации и реформированию систем жизнеустройства страны и государства. При всей их взаимозависимости местами эти линии очень разнятся. Поскольку первая отсылает к идеям и ценностям, она может использоваться (и реально используется), в первую очередь, для критики тех или иных элементов сложившегося порядка. Вторая ведет к размышлениям и поискам, связанным с попытками спроектировать и внедрить в жизнь новые такие элементы. Первая линия выводит на проблематику гражданских свобод, вторая – на прагматику организации жизнедеятельности и (в XX в.) развития.

---

[7] В первую очередь, царь или суверен, а по сопричастности с ним (и, соответственно, государством) – народ (сюда примыкает представление об органической связи народа с государством и сакральности власти и персоны царя).

[8] Параллельный ряд родственных слов, приводимый В. Виноградовым, включает в себя также самонадеянность, самохвальство, самочиние.

[9] Здесь люди складываются уже не в народ, а в общество, выступая, соответственно, не просто как нечто народившееся, а как включенные в систему свободных отношений друг с другом – систему отношений гражданского общества.

[10] Сказанное не означает, что таких институтов до эпохи Просвещения не было – развитые формы демократии известны, как минимум, с Древней Греции. Оно означает лишь то, что они входят в фокус общественного внимания и, соответственно, меняется их значение и формирующееся в этом процессе новое понимание по-новому высвечивает в том числе и практические наработки, существовавшие много раньше.

Поэтому каждый раз, говоря о самоуправлении, надо отдавать себе отчет, с чем мы собираемся в данном случае иметь дело: с концептуальным/идеологическим фундаментом «демократического проекта», начатого в эпоху Просвещения и далеко не завершенного, или с реалиями практики управления жизнедеятельностью и развития населенных пунктов и территорий. Это вещи взаимосвязанные, но отнюдь не тождественные.

Важно обратить внимание и на то, что в современной европейской культуре появление проблематики местного самоуправления фиксируется, начиная с XVII–XVIII вв.[11]. Между тем, проблематика муниципализации (вместе с корнем «муниципальный») и самоуправления пришла к нам из системы отношений, сложившихся еще в Римской империи. Базируясь на приведенной «ядерной структуре» состава отношений и деятельности местного самоуправления, можно предложить следующую реконструкцию его положения в системе устройства европейских государств.

Самоуправление, вырастающее из самоорганизации жителей, безусловно, – один из древнейших корней современного местного самоуправления. Но как из истории, так и из современности хорошо известно, что такое местное самоуправление локально и практически обязательно приводит к появлению конкурирующих и враждующих сообществ (родов, кланов, территорий), озабоченных наведением порядка (в том или другом понимании) на своей территории и войной с соседями[12].

Такому самоуправлению с давних же пор противостоит централизованное управление, подчиняющее такие кланы и уничтожающее местное самоуправление, базирующееся на клановом мироотношении. В Римской империи «клановое местное самоуправление» начинает не только уничтожаться, но и включаться в более широкую и объемлющую систему государственных отношений: сильно централизованное Римское государство устанавливает на завоевываемых территориях свой порядок, выборочно оставляя отдельным из них право решать определенный (фиксируемый сверху) круг вопросов «самостоятельно и под свою ответственность». Это – начало формирования нового типа отношений между центральной и местной властями.

После падения Римской империи европейское общественное устройство возвращается к доимперским схемам борьбы разных территориаль-

[11] Это – практически общепринятый взгляд, утвердившийся сегодня среди исследователей. См., например: Комарова В.В., Слепак В.А. Проблемы становления городского самоуправления (http://www.lslg.ru/ru/publications/first/Komarova_4.html); Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. Гл. 1.

[12] Таковы, например, при всех их различиях, племенные группы разного рода, княжества или современные зоны влияния местных «авторитетов».

ных общностей друг с другом («клановому местному самоуправлению»), постепенно восстанавливая и наращивая идею государственности. Этот процесс идет параллельно и в тесной связи с формированием современного европейского мышления и культуры (европейского рационализма), в результате чего в эпоху Просвещения государство начинает пониматься не только как выражение силы или «божественная данность», но как большое пространство общежития людей, объединенных в нации и позже отношениями гражданства[13]. Соответственно, помимо физической борьбы разных акторов и вытекающих из нее силовых захватов и подавлений, все большую роль начинает играть рационализация отношений, складывающихся между людьми в процессе их совместной жизни и деятельности, через формирование и развитие системы правовых отношений, оформленных законодательно. Государство перестает быть только самоявленной данностью, но становится также предметом строительства и обсуждения на осознанных (рациональных) и общественно признанных началах, оформляется как система публичных отношений и публичных обязательств На этом пути появляется, в частности, понимание государства как «общественного договора», специфической системы управления и, наконец, системы предоставления особого рода услуг.

Начинают формироваться и современные подходы к местному самоуправлению, появляясь в XVII–XVIII вв. не только в связи с силовыми «разборками» разных суверенов, но и как предмет юридических и философско-исследовательских проработок. При этом идея местного самоуправления начинает рассматриваться не только как вопрос эффективной организации жизни на захваченных территориях, но и как вопрос эффективной организации современного государства, все больше и больше понимаемого как система отношений публичного права, публичной политики, управления, представления услуг. В этом плане появление проблематики местного самоуправления – показатель зрелости государственности. Более простой государственной системе оно не нужно, такая система, на средневековый манер, основывается на силовой борьбе разных акторов, даже если она приукрашивает свой фасад теми или иными «показателями прогрессивности» (сегодня это – «рынок», «демократия», «права человека» и т.п.). С другой стороны, вне государства и государственных отношений местное самоуправление тоже воспроизводит ту же самую борьбу. Поэтому по сво-

[13] Если сила (включая ее государственное выражение) дана в отношениях людей изначально (соответствующие отношения формируются уже у животных), то национальное и гражданское самосознание – достаточно поздние плоды культурного развития.

ей сути вопрос развития местного самоуправления – это не только и не столько вопрос борьбы за права муниципалитетов против притязаний центральной или региональной властей, сколько вопрос строительства и развития современной государственности.

Сегодня к этому пониманию добавляется еще одна линия, связанная с пониманием специфики профессиональных составляющих местного самоуправления, вытекающих из задач управления жизнедеятельностью и развития населенных пунктов и территорий. Эта линия вырастает не столько из вопросов гражданского общежития, сколько вследствие развития профессиональной управленческой культуры и процессов глобализации, результатом которых становится конкуренция городов и территорий.

Представленное понимание, обращенное к текущей ситуации, определяющей развитие местного самоуправления в современной России, ставит вопрос о характере и особенностях современного этапа развития российской государственности. В современных обсуждениях вопросов местного самоуправления (в том числе представленных в данном издании) отчетливо звучиат «логика борьбы» и впечатление сворачивания возможностей самоуправления в пользу более высоких уровней власти – региональной и федеральной, вплоть до опасений за судьбу местного самоуправления как института. Представляется, что эти опасения, в значительной степени, продукт «энергетики борьбы и противостояния», о которой говорит С. Вобленко. В определенном смысле важен вопрос, кто сильнее заряжен этой энергетикой: эксперты, исследующие ситуацию и разрабатывающие новые проекты развития местного самоуправления, или непосредственные участники событий, политические акторы. В первом случае, это – вопрос акцентировки базовых парадигм, определяющих современное экспертное, исследовательское, проектное профессиональное сознание, во втором – характеристика отношений, складывающих современную российскую государственность. В любом случае, однако, с точки зрения модели, представленной выше, это – характеристика местного самоуправления, отвечающего, скорее, «клановому принципу», нежели современному типу европейской государственности. При этом, в общем смысле, европейская государственность может не рассматриваться в качестве идеальной модели, можно говорить о других типах государственности, анализировать их сравнительные преимущества и ограничения, но важна отчетливость характера государственности, в рамках которой формируется система самоуправления – этот характер очень многое в ней определяет. Без отчетливой (и в этом смысле, сильной) государственности современное местное самоуправление невозможно.

О проектном и правовом идеализме

Разные события, определившие то, что происходило с появлением и развитием местного самоуправления в новейшей истории России, сильно пронизаны пафосом проектного преобразования. Не так часты в истории страны периоды, когда активно предпринимаются столь коренные преобразования, разрабатываются, внедряются и затем перерабатываются столь объемлющие законы. Сопровождающим такие периоды отношением является восприятие системы социальных отношений как того, что можно придумать и затем построить, внедрить, задать нормы, т.е. так или иначе спроектировать.

Общественные отношения, безусловно, проектируются и выстраиваются, и мы живем в эпоху проектно-ориентированной культуры и в пространстве кем-то когда-то сформированных и запущенных проектов. Истоки этой культуры лежат в развитии новоевропейской науки и взрывном развитии отношений и систем управления (особенно в XX в.). Одним из гигантов проектного отношения к миру было социалистическое строительство, последствия реализации которого наша страна и мы все продолжаем ощущать весьма определенно.

Но та же практика социалистического строительства (равно как и многих других социальных проектов) оставила в наследство вопрос о границах проектирования, вопрос о том, что можно спроектировать, а что нет.

Особенность проектного отношения к миру состоит в интенции построить (или перестроить) мир в соответствии с тем или иным замыслом, сформированным человеком-творцом. Классикой жанра являются сентенции типа: «весь мир … разрушим до основанья, а затем… новый мир построим», «не надо ждать милостей от природы – взять их наша задача» и т.п.

Но копившийся весь XX в. опыт разработки и реализации разных проектов показывает, что у проектного действия есть границы и спроектировать можно не все. Тот же пример социалистического строительства на территории нашей страны – одно из ярких подтверждений этого. Но если этот конкретный пример многие воспринимают как достаточно очевидный, то с самим проектным подходом все не так прозрачно. Он внедрен в нас глубочайшим образом всей формирующей нас современной европейской культурой. Тем более что несть числа разным успешным реализациям проектного подхода. В этом плане пытаться изгнать его из современной культуры по типу «назад, в пещеры» бессмысленно. Но вопрос о границах и осмысленности употребления проектного отношения более чем актуален,

поскольку безудержная и не знающая своих границ ориентация на любой подход – всегда угроза (в современном языке, это «неэкологично»).

Разворачивание перестроечных процессов 15–20 лет назад реально базировалось на той же установке: «разрушим, а затем». В этой логике мы активно конструировали разные проекты правильного общественного устройства. Глядя, как это бывает в «развитых странах», ориентируясь на свои системы ценностей и представления о правильном или хорошем мироустройстве.

Во многом так, в частности, была запущена и линия местного самоуправления. Сформировали закон, посмотрев на особенности его реализации, осуществили ряд корректировок, подготовили новый… Накопилась целая система сменяющих друг друга фундаментальных законов об основах местного самоуправления: законы 1991 и 1995 гг., закон о финансовых основах 1997 г., Закон № 131-ФЗ 2003 г. … Характерной чертой этого процесса является, в частности, то, что при разработке этих законов и подготовке их реализации не удается адекватно анализировать перспективы их введения, и снова и снова воспроизводится знаменитая формуле В. Черномырдина: «Хотели как лучше, а получилось как всегда».

Такой анализ, в самом деле, делать очень непросто (вспоминается классическое андроповское «Мы не знаем страны, в которой живем» – казалось бы, что бы не узнать, а вот, поди ж ты – «не знаем», и до сих пор не знаем, тем более что со времени Ю. Андропова, все неимоверно усложнилось). Но, кроме этого, к действию толкает ощущение того, что если мы что-то красиво придумали, то в жизни, разумеется, именно так и будет, как же может быть иначе. По-прежнему в ходу тип действия, построенный на идее, что мы – так много знающие, умеющие и думающие! – понимаем же, что нужно стране, людям, экономике и проч. Надо только – наконец! – построить правильную систему действий (вариант: написать правильный свод законов), чтобы все стало-таки «правильным», «соответствующим современным запросам и вызовам», «отвечающим логике развития» и т.п. Этот тип действия я и называю «проектным (вариант: правовым) идеализмом». В его логике главное – разработать проект (или подготовить законопроект), а затем внедрить его (провести через систему процедур, превращающих законопроект в закон). По умолчанию, предполагается, что жизнь далее будет строиться в соответствии с логикой этого проекта (или закона).

Реальность, как нам на самом деле хорошо известно, существенно сложнее. И за прошедшие 15 лет жизни местного самоуправления в новых условиях накопилось достаточно много разного опыта, проявляющего то,

что реально может происходить и происходит на территории современной России исходя не из нами придуманных конструкций, а из глубинных основ и законов, свойственных самим социальным отношениям, социальной жизни. Может быть, пришло время подумать об уже проделанном и происшедшем? Попытаться понять, почему происходит то, что происходит, дабы не воспроизводить снова «разрушим, а затем», а строить следующие проектные шаги, понимая логику и характер «материала», с которым мы пытаемся работать? Без такого (постоянного!) анализа мы обречены на то, чтобы опять и опять плодить новые проекты, а потом выяснять, что они как-то не слишком хорошо приживаются. Есть впечатление, что вопрос, как строить и осуществлять работу, дабы иметь возможность понимать, а не выдумывать происходящее, сегодня входит в разряд первоочередных. Чтобы, выражаясь языком традиции, чувствовать правду того дела, которому мы служим.

Формы реализации глубинных («естественных») отношений местного самоуправление, кончено, сильно определяются нашими проектными усилиями. Местное самоуправление выстраивается в том числе на основе наших ответов на вопросы, зачем оно, в чем состоит его политическое, экономическое, социокультурные значение, в каких формах оно может/должно быть реализовано, какие ресурсы может/должно втягивать и т.п. Но правильной здесь является логика выращивания, а не внедрения, аккуратно соотносящаяся с запросами и возможностями всех участников. Внедрить можно в лучшем случае управление, но не самоуправление. Выращивание и развитие же самоуправления требует внимательного изучения и понимания процессов и отношений, «естественно» складывающихся для регулирования жизнедеятельности людей, проживающих вместе: традиций, социальных структур, отношений лидерства, потребностей, а также обстоятельств и тенденций, определяющих их трансформации. Проектная работа должна строиться поверх такого понимания, создавая формы и инструменты управления, подхватывающие возможности «естественных» социальных процессов, стимулирующие и укрепляющие их. В этом сочленении проектных разработок и «естественных» процессов – трудность и вызов развития местного самоуправления, профессионализм и искусство социального проектировщика.

ЧТО МЫ ПОНИМАЕМ ПОД МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ СЕГОДНЯ

В течение 15 лет «новейшей истории самоуправления» в России работа разных групп людей в этой сфере была ориентирована самыми различными установками, задачами, проектами. В эту сферу втянуто много действующих

управленцев, политиков, экспертов, проектировщиков, исследователей, каждый из которых в своей работе вовлечен в решение конкретных локальных задач. Опыт отдельных работ отражает разные составляющие местного самоуправления, которые вместе формируют сферу местного самоуправления.

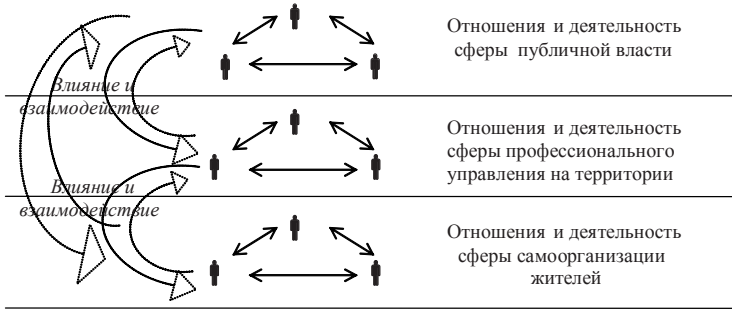
Достаточно общепринятым является выделение в составе местного самоуправления следующих составляющих[14]:

местное самоуправление как форма самоорганизации жителей;

местное самоуправление как форма публичной власти;

местное самоуправление как специфическая профессиональная управленческая деятельность на территории.

В каждом из этих фокусов формируются свои специфические наборы требований к местному самоуправлению, которые могут рассматриваться достаточно независимо друг от друга и даже вступать в определенные противоречия между собой. Часто так и происходит, и совсем нередкими являются попытки рассматривать местное самоуправление только как самоорганизацию жителей, либо форму власти или специфическую деятельность органов муниципального управления и муниципальных служащих. Вопрос же состоит именно в целокупном видении всего предмета, а соответствующая проблема – в построении, в соорганизации системы связей, необходимых для того, чтобы действия и эффекты, осуществляемые и наблюдаемые в разных фокусах, не противодействовали, а, наоборот, содействовали друг другу и усиливали друг друга.



Состав отношений и деятельности местного самоуправления

[14] См., например: *Маркварт Э.*, *Савранская О.Л.*, *Славгородская М.Ю.* Понятие и основные принципы местного самоуправления. Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации – Муниципальное управление: Учебное пособие для преподавателя. М., 2005. Ч. 1.

Три фокуса, выделенные выше, задают три слоя отношений и деятельности, *в совокупности* определяющих предмет местного самоуправления (см. рисунок).

Для каждого из этих слоев характерны свои состав и специфика отношений и деятельности.

Сфера самоорганизации жителей включает в себя отношения и деятельность, порождаемые совместной жизнью людей на общей территории. Здесь проявляются местные особенности, традиции и структуры жизни и деятельности людей на данной территории.

Сфера профессионального управления включает отношения и деятельность, связанные с системой профессиональной работы по соорганизации процессов организации жизнедеятельности и развития территории.

Сфера публичной власти включает отношения и деятельность двух типов.

1. На уровне отдельных территорий (микроуровне) – это отношения и деятельность, возникающие в социальных структурах (социальная конкуренция и кооперация, лидерство, влияние, делегирование и представительство интересов, согласование интересов).

2. На уровне государства в целом (макроуровне) – это отношения и деятельность в системе власти, определенные особенностями политического уклада и системой взаимовлияний основных политических акторов. Сюда, в частности, входит система законодательного оформления местного самоуправления и в целом система административно-управленческого регулирования отношений в сфере публичной политики, включая построение отношений и распределение полномочий между разными уровнями власти.

Дополнительная сложность конструкции связана с тем, что каждая из этих сфер не является чем-то застывшим и неизменным. Напротив, каждая из них обладает собственным динамизмом, в каждой из них накапливаются и происходят относительно независимые изменения. Поэтому отношения самоуправления не могут быть установлены раз и навсегда, это – зона постоянного поиска и изменений, отвечающих вновь возникающим обстоятельствам и запросам. В то же время в каждой из сфер существуют и «зоны устойчивости», т.е. консервативные системы отношений, которые изменяются медленно и с трудом поддаются реформированию и вообще внешнему воздействию.

Для конкретизации этого тезиса можно привести набросок представления о зонах устойчивости и изменчивости в каждой из сфер, определяющих предмет местного самоуправления.

Сфера	«Зоны устойчивости» (консервативные системы отношений)	«Зоны изменчивости» (меняющиеся и реформируемые системы отношений)
Самоорганизация жителей	Базовые формы организации жизнедеятельности Религиозные, культурные, национальные представления и нормы Традиции Структуры повседневности Социальные стереотипы	Структуры отношений, складывающиеся для решения конкретных задач Отношения и представления, вносимые средствами массовой информации
Профессиональное управление	Сложившиеся шаблоны управленческих отношений и способов организации деятельности	Локальные системы организации управления, формируемые для решения конкретных задач
Публичная власть (микроуровень)	Потребность в наличии лидеров Структуры лидерства и подчинения	Отношения собственности Уровень влиятельности отдельных людей и групп
Публичная власть (макроуровень)	Базовые институты и отношения власти	Стратегические ориентиры Формы организации власти Законодательство

Нельзя не отметить, что понимание местного самоуправление, лежащее в основе текущих анализов ситуации с местным самоуправлением, его задачами, возможностями и направлениями развития, в целом беднее того, что намечает чуть более внимательный взгляд на его предмет. Обсуждение проблематики местного самоуправления чаще всего строится вокруг двух групп вопросов: роль и значение местного самоуправления с точки зрения гражданских и демократических принципов жизни страны; разработка и реализация тех или иных законопроектов, направленных на его реформирование. Обе группы вопросов так или иначе касаются того, как и каким мы хотим видеть местное самоуправление. Между тем, местное самоуправление, понимаемое как соорганизация деятельности людей, проживающих на общей территории, как система отношений, направленных на решение повседневных вопросов жизнеобеспечения людей, обладает собственными смыслом и логикой. Кроме того, сегодня в повестку дня активно вхо-

дит группа вопросов, связанных с проблематикой местного (особенно городского) социально-экономического развития, которое также диктуется отнюдь не только тем, каким мы хотим его видеть, но реальной экономической (рыночной) конъюнктурой и объективными особенностями пространственной организации территории.

Представляется, что недостаточная проработанность других составляющих местного самоуправления существенно ограничивает возможности понимания реальных процессов, складывающих отношения в этой сфере, и, соответственно, ограничивает набор управленческих технологий местного самоуправления. В результате мы зачастую пытаемся обсуждать и анализировать *формы местного самоуправления*, не прояснив подлежащие им *смыслы местного самоуправления*.

Работа, проделанная в ходе подготовки данного издания, дает возможность сделать некоторые выводы относительно возможных перспектив расширения этого горизонта.

Проявляется буквально бьющая в глаза ограниченность представлений и разработок, касающихся процессов самоорганизации людей. Тематика местного самоуправления обязательно вызывает к жизни вопросы, связанные с участием в нем людей, живущих на данной территории. Сегодня основной вектор работы с этими вопросами связан с проблемами участия людей в «системе гражданских отношений» и их «вовлечения в процессы и деятельность органов местного самоуправления». При всей важности этого круга вопросов, нельзя не отметить, что, замыкаясь в их пределах, мы теряем из виду большой круг отношений самоорганизации, складывающихся в местных сообществах, выводя его тем самым в «серую зону» не вполне легитимных или просто незаконных отношений. Не разбираясь с этим, мы выпускаем большой объем реальных отношений самоуправления, который часто оказывается совсем не таким, каким представляют его наши законоустановления. Исследователям, которые, обращаются к этим темам, хорошо известны, например, факты «альтернативного правосудия» и «параллельных систем власти», существующих на территориях, и едва ли не каждый руководитель системы местного самоуправления говорит о теневых отношениях, существующих на его территории как о хорошо знакомом предмете. Точнее, работники местного самоуправления предпочитают об этом молчать, относясь к теме как не принятой, неудобной, может быть, небезопасной. Но такое умолчание только усугубляет проблему, этот круг отношений важно не замалчивать, а исследовать и понимать, «выводя в свет». Серьезная работа в этом направлении дает очень интересные

результаты. Выясняется, в частности, что эта «серая зона» далеко не только криминальна, но и что в ней живут глубокие особенности, определяющие сознание людей, понимание ими предлагаемых им проектных решений и отношение к этим решениям[15]. Местное самоуправление, понимаемое как управление жизнедеятельностью и развитием населенных пунктов и территорий, требует внимательного анализа и изучения того, как устроена эта жизнедеятельность. Это – сложный объект управления, и именно его понимание, а не те или иные идеологические предпочтения определяет качество соответствующей управленческой работы[16].

В слое вопросов, связанных с профессиональными составляющими местного самоуправления и муниципального управления, идет, наверное, не менее интенсивный поиск, чем в сфере законотворчества. Роль стимулов здесь выполняют не только вопросы развития местного самоуправления, но и вопросы экономического развития городов и территорий. Распространение понимания того, что города и территории конкурируют в области ресурсов, практики разработки стратегий местного развития, переноса в муниципальное управление подходов и инструментов, характерных для бизнес- и корпоративного управления, – все это является серьезными механизмами развития профессионального муниципального управления.

С другой стороны, здесь по-прежнему остается недостаточным уровень профессионального самосознания и профессиональной кооперации муниципальных управляющих. Они по-прежнему воспринимаются (и воспринимают себя сами) в первую очередь как служащие или политики, практически отсутствуют механизмы профессионального роста, и профессиональные объединения муниципальных управляющих далеки от идеала системы профессиональной подготовки и переподготовки, а также системы описания и

[15] Экономика, вырастающая на базе «теневых» отношений, в общем, стала предметом исследований. В качестве получившего мировое признание образца такой работы нельзя не вспомнить Эрнандо де Сото (*Де Сото Э.* Иной путь. М., 1995). В России цикл исследований «неформальной экономики» был инспирирован Т. Шаниным (Неформальная экономика. Россия и мир. М., 1999).

[16] В качестве примера работы, вырастающей из сугубо прикладных задач и в то же время обращенной к фундаментальным основаниям социальных отношений можно привести исследование «сельского мира», предпринятое для повышения эффективности организации производства растительного масла (*Хисамова З.* Что подумает сосед Василий? // Эксперт. № 38(345) 14.10.2002). Появление этой работы было продиктовано интересами развития бизнеса (пониманием того, что «классические» системы мотивации рабочих в российском сельском мире не дают возможности наращивать эффективность производства), но авторам и разработчикам удалось удержать глубину понимания, адекватную предмету работы, а не только узко понятым бизнес-представлениям.

трансляции накапливающегося опыта (что особенно важно с учетом резкого увеличения числа вновь созданных муниципальных образований в ходе реализации Закона № 131-ФЗ). В этом плане очень важной представляется деятельность муниципальных ассоциаций и, соответственно, формирование инфраструктуры поддержки становления и развития ассоциаций, создаваемых в соответствии с требованиями Закона № 131-ФЗ.

С профессиональной точки зрения очень важным является понимание сущностной отличности местного самоуправления от государственного управления. Дефицит такого понимания приводит к тому, что органы государственного и муниципального управления начинают «играть на одном поле». Для вышестоящего уровня власти это, в частности, начинает выглядеть как необходимость делиться ресурсом с «недостаточно компетентным» уровнем управления («проще и надежней сделать самому»). При понимании же инаковости природы местного уровня власти и управления оно становится ресурсом, поскольку делает другие вещи, которыми государственной власти заниматься несподручно и не нужно. С другой стороны, такое понимание делает бессмысленным значительную долю претензий к центральной и региональной власти по поводу того, что они «зажимают» местное самоуправление. Они и будут это делать, поскольку решают, в первую очередь, свои текущие задачи, опираясь на те ресурсы и возможности, которые им доступны. Необходимость местного самоуправления не является самоочевидной, она должна доказываться. Там и тогда, где и когда центральная и региональная власти видят, что местное самоуправление становится их ресурсом, их не надо убеждать в его значимости. Совершенно неслучайным в этом плане является, например, повышение внимания к проблемам населенных пунктов и местного самоуправления в периоды выборных кампаний, когда спрос на понимание местных особенностей становится очень актуальным. А с точки зрения близости к людям, структурам их повседневной жизнедеятельности, возможности точно понимать нужды и запросы людей, опираться на реальный человеческий потенциал территории местное самоуправление находится вне конкуренции.

С другой стороны, наличие сильного местного самоуправления – залог стабильности государства. Такую большую и многосоставную страну, как Россия, невозможно удержать на наращивании центральной (государственной) власти. Сила этой власти – только один из полюсов устойчивости. Второй, более фундаментальный, составляющий основу первого, – сильные институты социальной самоорганизации. Это тем более так в условиях глобальных процессов движения информации и мобильности.

Слой отношений, складывающихся в местном самоуправлении как сфере публичной власти, во многом определяется вписанностью его в систему властно-управленческих отношений, складывающих государство. Одной из существенных черт, характерных для этого слоя, является его политический характер. В этом плане политический контекст проблематики местного самоуправления неизбывен. Как бы мы ни пытались «построить правильную модель» или разработать и внедрить идеальный законопроект, посвященный организации отношений в сфере местного самоуправления, полная интеграция разных отношений к этому предмету всегда будет оставаться в лучшем случае только мечтой, и работа, направленная на укрепление и развитие местного самоуправления, всегда будет оставаться политической работой: формированием позиций, проявлением и отстаиванием интересов, построением кооперации, лоббированием и т.п. В этом плане история становления института местного самоуправления в 1990-е гг., представленная С. Вобленко, вполне характерна, и пока не описанная история подготовки, принятия и реализации нового закона об основах местного самоуправления (№ 131-ФЗ) полностью подтверждает эту логику.

Характер и содержание политического процесса, однако, меняются, как и набор его участников, их целевые установки и содержательная мотивация В этом плане политический и политологический анализ контекстов, в которых разворачивается развитие местного самоуправление, проявление содержания и структур политического процесса крайне важны для понимания того, что происходит с местным самоуправлением. Очень интересным здесь представляется вопрос о константах или фундаментальных сущностях, определяющих политический процесс. Можно ли и если можно, то как говорить о национальных, региональных, культурных особенностях политического процесса и о том, как они проявляются в сфере местного самоуправления, или политология обречена существовать на уровне феноменологического описания происходящего и текущей аналитики?

Кроме того, по сути, неоткрытой планетой является анализ политических процессов, происходящих на микроуровне. Формирование соответствующих представлений и инструментов представляется очень интересной и важной задачей для исследований.

Такое представление о направлениях исследований и разработок в сфере местного самоуправления определяет понимание того, что эффективные формы организации соответствующей работы во многом связаны с формированием и реализацией локальных проектов, а не попытками по-

строить очередную «правильную» (наконец!) конструкцию. Внимательный анализ конкретных работ и полученных в них результатов, построение новых таких работ с опорой на накопленный опыт дают возможность наращивать этот опыт, наращивать профессионализм участников такой работы и потенциал местного самоуправления в целом.

И, разумеется, такая работа может разворачиваться только за счет совокупных усилий экспертов (исследователей, аналитиков) и практиков, работающих непосредственно «в теле» местного самоуправления. Без внешнего взгляда экспертов практически невозможны новые разработки и анализ накапливающегося опыта, без «проверки практикой» разработки экспертов обречены на то, чтобы оставаться фантазиями, догадками или «бумажной архитектурой». Только из совместной работы может формироваться и наращиваться реальная практика местного самоуправления.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

АРТОБОЛЕВСКИЙ Сергей Сергеевич – доктор географических наук, заведующий отделом экономической и социальной географии Института географии РАН.

БАБУН Роальд Владимирович – вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов.

БАЛОБАНОВ Александр Евгеньевич – кандидат философских наук, Директор Института стратегического планирования муниципальных образований «Малые города», заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Академии социального управления.

ВИНОГРАДОВ Евгений Михайлович – председатель Совета муниципальных образований Владимирской области.

ВОБЛЕНКО Сергей Владимирович – кандидат экономических наук, член-корреспондент Международной академии информатизации, в 1991–1993 гг. – первый заместитель мэра г. Рязани по экономике и финансам, председатель Рязанского городского совета народных депутатов, в 1993–1995 гг. – помощник губернатора Рязанской области по вопросам местного самоуправления и экономической политике, член Редакционной комиссии Конституции РФ, член Совета Общественной палаты при Президенте РФ.

ГЕЛЬМАН Владимир Яковлевич – кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге.

ГЛАЗЫЧЕВ Вячеслав Леонидович – доктор искусствоведения, профессор Московского архитектурного института, председатель Комиссии по вопросам регионального развития и местного самоуправления Общественной палаты РФ.

ГУРМАН Юрий Альбертович – директор Ассоциации сельских поселений Челябинской области.

ДЕРЯБИН Александр Михайлович – заместитель председателя Совета регионального общественного движения «Возрождение Тамбовщины».

ЗУБАРЕВИЧ Наталья Васильевна – доктор географических наук, директор региональной программы Независимого института социальной политики.

ИВАНОВ Олег Борисович – исполнительный директор Совета муниципальных образований Московской области.

ИЛЛАРИОНОВ Александр Ефимович – исполнительный директор Совета муниципальных образований Владимирской области.

КОКИН Игорь Александрович – исполнительный директор Ассоциации городов, поселков и сельсоветов Калужской области.

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна – доктор экономических наук, профессор географического факультета МГУ.

КУКОЛЕВ Игорь Владимирович – первый заместитель главы г. Людиново Калужской области.

ЛАПИН Владимир Александрович – советник Российской академии архитектуры и строительных наук, вице-президент Союза развития наукоградов России, председатель Совета народных депутатов г. Жуковского Московской области (1990–1993 гг.).

МАРКВАРТ Эмиль – главный консультант КО OST-EURO GmbH, Германия.

НЕГУРИЦА Константин Витальевич – глава Ассоциации Сергиево-Посадского района Московской области, глава города Пересвет Сергиево-Посадского района Московской области.

НЕФЕДОВА Татьяна Григорьевна – кандидат географических наук, старший научный сотрудник Института географии РАН.

ПОСТОЛЕНКО Ирина Геннадьевна – ведущий инженер лаборатории гуманитарных технологий в региональном проектировании РосНИПИУрбанистики.

РЫЖЕНКОВ Сергей Иванович – заместитель директора Центра изучения современной политики.

САЗОНОВ Борис Васильевич – руководитель лаборатории Института системного анализа РАН.

СЛАВГОРОДСКАЯ Маргарита Юрьевна – научный сотрудник лаборатории проблем муниципального развития Института экономики переходного периода.

СМИРНЯГИН Леонид Викторович – доктор географических наук, доцент географического факультета МГУ.

СТАРОДУБРОВСКАЯ Ирина Викторовна – руководитель лаборатории проблем муниципального развития Института экономики переходного периода.

ТРЕЙВИШ Андрей Ильич – кандидат географических наук, научный сотрудник Института географии РАН.

ТРЕТЬЯКОВА Татьяна Алексеевна – директор Института гуманитарного проектирования (г. Бишкек).

ЧЕРНОВА Елена Борисовна – руководитель лаборатории гуманитарных технологий в региональном проектировании РосНИПИУрбанистики.

ШАПИРО Людмила Валентиновна – главный редактор газеты «Местное самоуправление».

ШУГРИНА Екатерина Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права МГЮА.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие: Точки сборки местного самоуправления 3

Местное самоуправление в системеполитических и социальных отношений 10

Балобанов А.Е., С.В. Вобленко Откуда в России местное самоуправление 10

Вобленко С.В. Как рождалась идея местного самоуправления в Российской Федерации и в чем причинынынешнего положения дел с местным самоуправлением 17

«Десять заповедей реформы местного самоуправления» 33

Стародубровская И.В., Славгородская М.Ю Мониторинг хода реформы местного самоуправления 35

Стародубровская И.В. Мифы и реалии местного самоуправления в России 67

Шапиро Л.В. Конституционные права граждан на участие в местном самоуправлении и их реализуемость в сегодняшней России 84

Рыженков С.И. О политической модели местного самоуправления в России 117

Гельман В.Я. Реформы местного самоуправления и «вертикаль власти» 131

Сазонов Б.В. Партнерство как инструмент местного самоуправления и городского развития 146

Чернова Е.Б., Постоленко И.Г. Конфликтологические разработки в градостроительном проектировании 152

Куколев И.В. В поисках самоуправления 171

Лапин В.А. Становление местного самоуправления в современной России в свете идей П.А. Столыпина по преобразованию Российской Империи 191

Местное самоуправлениена территориях Российской Федерации 207

Нефедова Т.Г. Страна за пределами больших городов 207

Глазычев В.Л. Загадочная сущность – муниципальный район 221

Кузнецова О.В. Города и районы в государственной региональной политике 225
Дерябин А.М. Формирование саморазвивающейся системы местного самоуправления 244
Зубаревич Н.В. Муниципальное развитие «в богатстве» 252
Трейвиш А.И. Парадоксы депрессивных территорий России 269
Нефедова Т.Г. Выживание на грани фола 287
Артоболевский С.С., Смирнягин Л.В. На пути к «всероссийской здравнице» 307

Ассоциации муниципальных образований 325
Бабун Р.В. Ассоциация сибирских и дальневосточных городовна современном этапе 325
Кокин И.А. Практика работы Ассоциации городов, поселкови сельсоветов Калужской области 332
Виноградов Е.М., Илларионов А.Е. Задачи Совета муниципальных образований Владимирской области по реализации стратегииимуниципальной реформы 338
Иванов О.Б. Совет муниципальных образований Московской области 353
Негурица К.В. Ассоциация муниципальных образований Сергиево-Посадского района Московской области 356
Ответы руководителей региональных советов муниципальных образований на анкету Института «Малые города» 359

Международный контекст 369
Вобленко С.В. «Российские проблемы» Европейской Хартииместного самоуправлениякак зеркало внутренних проблем Хартии 369
Шугрина Е.С. Использование общепризнанных принципов и нормы международного права при защите правана осуществление местного самоуправления 380
Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии 394
Третьякова Т.А. Определение подходов к реформе местного самоуправления Кыргызской Республики 408

Местное самоуправление в современной России: формирование предмета 416
Информация об авторах 435

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сдано в набор 3.09.2007 г. Подписано в печать 10.10.2007 г.
Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Печатных листов 27,5
Тираж 1000 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Транзит-ИКС»
г. Владимир, ул. Электрозаводская, 2.