

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

DOI: 10.15838/esc.2020.4.70.7

УДК 332.146, ББК 65.049(2)

© Бухвальд Е.М.

Новые основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления в России



Евгений Моисеевич

БУХВАЛЬД

Институт экономики Российской академии наук

Москва, Российская Федерация, 117218, Нахимовский пр., д. 32

E-mail: buchvald@mail.ru

ORCID: 0000-0001-9892-5930; ResearcherID: Q-7131-2017

Аннотация. Цель статьи — обозначить наиболее важные экономические, правовые и институциональные положения, которые желательно отразить в новых «Основах государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года». Сделан вывод о том, что именно запоздалое решение о подготовке обновленного варианта Основ обусловило значительные трудности в практической реализации преобразований в муниципальной среде в Российской Федерации, а также многие пробелы и последующие многочисленные дополнения и изменения в 131-ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления. Обновление Основ представляется в настоящее время крайне значительным. Это связано с пятью важными новациями, заставляющими пересмотреть цели и инструменты государственной политики в области местного самоуправления. Первая из них — общемировой тренд децентрализации управления, существенно усиливающий роль локального звена социально-экономических систем. Вторая важная новация — актуальность задачи осуществить «федерализацию» государственного регулирования местного самоуправления. Третья новация — необходимость органично вписать местное самоуправление в единую вертикаль стратегического планирования, эффективное функционирование которой приобретает решающее значение с точки зрения обеспечения устойчивости социально-экономического развития страны, ее регионов и муниципальных территорий. Четвертая востребованная новация — целесообразность закрепить формулу или принцип, позволяющий остановить бесконечную череду реорганизаций российского самоуправления, а также разного рода разъединительных и объединительных процессов в этой сфере. Наконец, пятая из подоб-

Для цитирования: Бухвальд Е.М. Новые основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 4. С. 125–135. DOI: 10.15838/esc.2020.4.70.7

For citation: Bukhval'd E.M. New basic principles of the state policy in an area of local self-government development in Russia. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2020, vol. 13, no. 4, pp. 125–135. DOI: 10.15838/esc.2020.4.70.7

ных новаций — необходимость завершить трансформацию российского местного самоуправления из низового звена административно-командной системы в социально-экономический институт, органично сочетающий признаки публичной власти и начала современного гражданского общества и на деле реализующий такой конституционный принцип, как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения».

Ключевые слова: местное самоуправление, преобразования в муниципальной среде, государственная политика развития местного самоуправления, субъекты Федерации, гражданское общество.

Введение

Утверждение и эффективное функционирование системы стратегического планирования возможны только при условии его осуществления на основе властно-управленческой «вертикали» со сбалансированным кругом полномочий и ответственности по всем уровням. Необходимым звеном этой вертикали, как и всего экономико-правового механизма федеративных отношений, выступает система институтов местного самоуправления. Прочно утвердилось справедливое мнение, что местное самоуправление, сочетая признаки публичной власти и начал гражданского общества, позволяет реализовать инициативы населения, усилить меру его инициативы и ответственности за стабильное социально-экономическое развитие территорий. Вместе с тем в современной зарубежной экономической теории не менее важное место отводится роли местного самоуправления как института, способного «разгрузить» органы государственного управления от избыточных административных функций с возможностью сосредоточиться на общенациональных задачах стратегического характера и обеспечении условий для их решения [1; 2].

Возрастание роли местного самоуправления в решении ключевых вопросов социально-экономического развития территорий создает, однако, растущие сложности в обеспечении баланса между ролью этих институтов как органа публичной власти, тесно взаимодействующего со всеми структурами государственного управления, и одновременно — как института гражданского общества, нацеленного на максимальную реализацию методов прямого или непосредственного народовластия. Кроме того, реализуя начала гражданского общества, местное самоуправление неизменно действует в жестких правовых рамках законодательного регулирования, причем условия федеративно-

го государства уже изначально предполагают специфику развития институтов местного самоуправления [3], в т. ч. в качестве баланса регулятивных начал, идущих от федерального центра и субъектов Федерации [4]. Механизмом реализации этих начал выступают государственные концепции или программы развития местного самоуправления, новый вариант которых сегодня крайне востребован не только в интересах экономики страны, но и в целях ее устойчивого социально-политического развития.

Описание методики исследования и обоснование ее выбора

Обоснование выбора тематики статьи связано с наличием существенных рисков, что новый этап разработки концептуальных документов, касающихся государственной политики в отношении российского местного самоуправления, может повторить ошибки предшествующих лет. Речь идет о документах, в которых предлагаемые преобразования в сфере местного самоуправления недостаточно увязывались с развитием российской модели федерализма, не ставились конкретные цели для намечаемых преобразований и не формировались четкие представления о путях решения задач. Методика нашего исследования основывается на комбинации экономического, правового и институционального подходов к оценке проблем и перспектив развития российского местного самоуправления, на учете неизбежного многообразия в формировании и деятельности муниципальных сообществ в различных регионах России. Следует отметить, что проблемы подготовки новых «Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года» (далее — Основы), как фактически уже документа стратегического планирования, с научной точки зрения еще практически не рассматривались. В связи

с этим научная новизна исследования заключается в обосновании путей «включения» муниципального звена управления в «вертикаль» стратегического планирования, а также в развитии представлений о двойственной природе местного самоуправления как органа публичной власти и института гражданского общества. Такая двойственность трактуется не как противоречие, а как взаимодополняющий механизм, позволяющий интегрировать усилия публичной власти, представителей гражданского общества, всего населения при реализации единой стратегии социально-экономических преобразований и достижении национальных целей развития в Российской Федерации.

Основы как элемент институционального компонента стратегического планирования

Состоявшееся 30 января 2020 года заседание Совета по развитию местного самоуправления (далее – Совет), посвященное роли местного самоуправления в реализации национальных проектов¹, охватило собой широкий круг вопросов функционирования и дальнейшего преобразования муниципального пространства в Российской Федерации. Можно сказать, что работа Совета, ее итоги и рекомендации как бы прервали довольно длительный период откровенного молчания и отсутствия четких перспектив относительно того, как должно далее развиваться местное самоуправление в России. Предшествующими событиями аналогичного уровня по данной тематике можно, пожалуй, считать Всероссийский съезд муниципальных образований, который состоялся в г. Суздале в ноябре 2013 года, и последующую встречу Президента РФ В.В. Путина с частью участников этого съезда в Москве. Формальным поводом для проведения этих мероприятий тогда стал «тройной» юбилей целого ряда событий, существенно важных для функционирования системы местного самоуправления в стране.

Прежде всего, это 10 лет со дня принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; 15 лет с момента ратификации Европейской хартии местного самоуправления и 20 лет со времени принятия

¹ Заседание Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>

действующей Конституции Российской Федерации. В резолюции съезда, весьма критично оценившего состояние всех компонентов развития российских муниципалитетов, признавалась «необходимой и целесообразной» разработка основных направлений дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу². Однако на деле подобный документ как основа этого вектора социально-экономической политики государства на том этапе так и не появился.

Принятие в 2014 году Федерального закона о стратегическом планировании³ дало определенные надежды полагать, что объектом такого планирования станут не только различные хозяйственные и социальные процессы в стране, но и те новации институционального характера, которые должны были бы обеспечить реализуемость всех иных целей стратегического планирования. Однако институциональный компонент стратегического планирования фактически не был реализован, а такие системно важные для развития страны и ее экономики институты, как федеративное устройство и организация местного самоуправления, стратегического видения на перспективу так и не получили [5].

В этом смысле выдвинутую Президентом РФ В.В. Путиным на Совете 30 января 2020 года инициативу «начать разработку проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года» следует оценить как чрезвычайно важную и актуальную. От чего нам оттолкнуться в этой работе; что нужно воспринять из ранее наработанного и что отвергнуть? Для ответа на указанные вопросы необходимо обратиться к тем документам, которые формально наличествуют в этой сфере в настоящее время. До разработки и принятия новых Основ официально действующими остаются «Основные положения государственной политики в области раз-

² Резолюция Всероссийского съезда муниципальных образований. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/vserossijskij-s-ezd-munitsipalnykh-obrazovanij/rezolyutsiya-vserossijskogo-s-ezda-munitsipalnogo-obrazovaniya>

³ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

вития местного самоуправления в Российской Федерации». Документ принят еще в 1999 году⁴ и на данный момент числится в базах правовой информации как действующий.

Прочтение «Основных положений...» 1999 года дает определенную почву для размышлений, что, собственно, мы хотим от нового подобного документа. Конечно, с позиции сегодняшнего дня, накопленного опыта политических и социально-экономических преобразований в стране можно утверждать, что ключевые тезисы этого документа во многом излишне декларативны и неконкретны. Именно это часто создает впечатление, что и сейчас целый ряд положений в документах по развитию местного самоуправления многократно повторяется. Однако на деле это не всегда так, поскольку многие документы раз за разом просто дублируют некорректности, изначально сложившиеся в конституционно-правовой базе российского местного самоуправления, и/или дефекты в формировании его экономических основ.

Например, «Основные положения...» 1999 года лишь повторяли один конституционный тезис, который де-факто является недействующим. Это тезис о праве органов местного самоуправления на «установление местных налогов и сборов». В действительности органы местного самоуправления Российской Федерации не могут устанавливать местные налоги (они устанавливаются только федеральным законодателем), а могут лишь эти налоги вводить, взимать и в известных рамках администрировать. «Основные положения...» указывали на необходимость «перераспределения средств федерального бюджета, направляемых в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований для решения вопросов, отнесенных к их компетенции». Однако в ходе осуществления преобразований в системе российского самоуправления на основе 131-ФЗ 2003 года⁵ изменения в струк-

⁴ Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 15.10.1999 г. № 1370. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24661/

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

туре консолидированных бюджетов субъектов Федерации пошли как раз в обратную сторону: доля местных бюджетов в них не увеличивалась, а сокращалась. Скудные финансовые ресурсы российского самоуправления оказались просто «размазаны» по тысячам новых муниципальных бюджетов [6].

Очень важным мы считаем следующий тезис «Основных положений...» 1999 года: «Серьезные трудности в практической деятельности органов местного самоуправления вызывает неоднозначность в понимании некоторых норм российского муниципального права, в том числе закрепленных Конституцией Российской Федерации». Что конкретно имелось в виду, документ не прояснял, однако до настоящего времени поправки в этом блоке конституционных положений так и не появились, хотя именно сейчас эту потребность можно считать вполне осознанной. Важно, однако, чтобы реформирование правовых основ российского местного самоуправления не остановилось на уровне конституционных поправок, а повлекло за собой их развернутое толкование в федеральных законах, так или иначе затрагивающих этот блок вопросов.

Тем не менее ряд важных установок «Основных положений...» 1999 года можно считать по крайней мере формально реализованными. Документ указывал на наличие в Российской Федерации территорий, где население не могло на деле осуществить свое право на местное самоуправление. В настоящее время таких лакун в стране нет, конечно, если не считать проблематичность организации местного самоуправления в городах федеративного значения — Москве и Санкт-Петербурге [7]. В этих мегаполисах значительная часть населения либо вообще не имеет представления о существовании в нем особого института внутригородских муниципалитетов, либо ассоциирует их с районными управами, хотя на деле это не местное самоуправление (например, в Москве районные управы — низовое звено аппарата Правительства Москвы как субъекта Федерации).

В «Основных положениях...» 1999 года отмечалось наличие неясностей с разграничением полномочий местного самоуправления и органов государственной власти. Можно утверждать, что в целом эта проблема была решена в ходе принятия названного выше 131-ФЗ,

когда для каждого вида муниципальных образований был сформирован перечень «собственных» полномочий по вопросам местного значения, а затем введен институт так называемых «добровольных» полномочий [8]. Проблема, однако, в том, что весь период после принятия 131-ФЗ перечень «собственных», т. е. обязательных к исполнению, полномочий муниципалитетов постоянно увеличивался, а круг источников доходной части местных бюджетов серьезному расширению не подвергался. Местное самоуправление, особенно на поселенческом уровне, так и не обрело экономической состоятельности. Хотя сельские поселения составляют примерно 80% всех действующих муниципалитетов, на них приходится лишь 7,4% собственных доходов местных бюджетов. Такое самоуправление теряло доверие и уважение населения или, как отмечали эксперты, «самоуправление населения» постепенно превращалось в «самоуправление муниципальных чиновников».

Реально обозначившийся круг проблем с практической реализацией 131-ФЗ по местному самоуправлению выявил тот очевидный факт, что «Основные положения...» государственной политики в этой сфере, утвержденные в 1999 году, серьезно отстали от жизни и для целеполагания осуществляемых преобразований нуждаются в обновлении. Однако эта востребованность, как было отмечено выше, реального отклика не имела, что придает инициативе Президента РФ по подготовке новых Основ исключительную социально-политическую значимость.

Системность и конкретность как основа проектирования для российского местного самоуправления

Предложение Президента РФ разработать новые «Основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года» дает реальный шанс перейти от мелочных и часто бессистемных корректировок в экономико-правовых основах российского муниципального сообщества к четкой и целеориентированной программе действий в этом направлении. Центральным моментом в новых Основах, безусловно, будет вопрос о более тесном, согласованном взаимодействии государственной и муниципальной власти в решении приоритетных хозяйственных

и социальных задач, в т. ч. зафиксированных в действующих национальных проектах Российской Федерации.

Вместе с тем нельзя согласиться с тезисом о том, что у нас местное самоуправление якобы «отделено от государства». Думается, что такая позиция не что иное, как достаточно упрощенная трактовка ст. 12 Конституции РФ («Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»). О подобной «отделенности» неправомерно говорить, по крайней мере, по трем причинам. Во-первых, основные правовые рамки функционирования местного самоуправления в России, как и во всех странах устоявшейся демократии, законодательно определяются государством (как федеральным, так и региональным законодателем). Во-вторых, не будет преувеличением сказать, что местное самоуправление у нас существует на «государственные средства», т. к., согласно последнему мониторингу Минфина России (за 2019 год)⁶, на собственно местные налоги (их всего два) приходится 15,8% налоговых доходов местных бюджетов и 6,7% их собственных доходов в целом. В-третьих, «связка» государственного и муниципального управления обеспечивается широким привлечением муниципального звена к исполнению государственных полномочий, в основном полномочий субъектов Федерации (хотя одновременно имеет место и обратный процесс – перераспределение полномочий с уровня муниципальных образований на региональный уровень). Финансирование делегированных государственных полномочий – существенный компонент расходной части местных бюджетов. По оценкам Минфина России, расходы на осуществление государственных полномочий в 2019 году составили 33,3% от всех расходов местных бюджетов.

Вместе с тем, как отметил В.В. Путин на заседании Совета по местному самоуправлению 30 января 2020 года, достижение согласованности действий государственного и муниципаль-

⁶ Министерство финансов РФ. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regionsresults/Monitoring_local/results/?id_57=130321

ного управления не должно привести к утрате последним его самостоятельности. Полагаем, что в силу имеющейся ныне множественности толкований названная выше конституционная формула из ст. 12 должна получить «официальную» конкретизацию как в новых Основах, так и в 131-ФЗ о местном самоуправлении по таким позициям, как государственное регулирование, государственный контроль и государственное финансирование местного самоуправления.

Не менее важно уйти от бесконечного повторения одних и тех же общих положений, которые уже давно воспринимаются не как основа реальных действий, а как набор лозунгов и восклицаний. Это касается прежде всего акцента на укрепление финансово-бюджетной базы местного самоуправления. В современных условиях, в отличие от прежних лет, оно должно быть достигнуто не за счет перекачки средств из вышестоящих бюджетов, а преимущественно благодаря действенному стимулированию мер по расширению и более полному использованию налогового потенциала муниципальных образований. Не исключено, что уже пришло время на деле реализовать конституционный принцип о праве органов местного самоуправления на установление местных налогов и/или на основе федерального законодательства расширить перечень местных налогов, допускаемых ко введению и взиманию на местном уровне [9]. Откладывать и далее решение этой проблемы недопустимо, поскольку только экономически самодостаточная местная власть может внести весомый вклад в достижение значимых приоритетов социально-экономической политики государства, принять деятельное участие в реализации государственных программ и национальных проектов и пр.

Одной из главных задач, которую предстоит решить в ходе подготовки новых Основ, несомненно, является вопрос об оптимальной институционализации местного самоуправления в Российской Федерации. При этом необходимо строго придерживаться принципов государства федеративного типа. Как мы полагаем, в данном случае новые Основы могли бы взять на себя задачу восполнения или конкретизации некоторых пробелов в конституционном регулировании местного самоуправления, представленных, как было сказано выше, еще в

документе 1999 года. Речь прежде всего идет о необходимости, наконец, четко определить, что конкретно составляют те самые «общие принципы» организации местного самоуправления, установление которых, согласно Конституции РФ (п. «н» ст. 72), относится к полномочиям по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Более того, применительно к данной сфере общественно-экономических отношений следует конкретизировать и сам механизм «совместного ведения», а именно разграничить вопросы, подлежащие урегулированию федеральным законодателем, и те, которые вполне определенным образом должны быть предметом согласования с субъектами Российской Федерации [10].

Подобную целевую нагрузку мы считаем принципиально важной, поскольку 131-ФЗ по сравнению с ранее действовавшим законодательством по местному самоуправлению, хотя и пытался скопировать немецкий опыт организации местного самоуправления [11], на деле имел «антифедералистский» характер. Закон существенно ограничил полномочия субъектов Федерации по организации системы местного самоуправления и в итоге упразднил многообразие подобной организации, существовавшее до введения в действие 131-ФЗ. Не исключено, что формула «общих принципов» окажется слишком узкой и неконкретной для законодательного обеспечения единства и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Тогда это неизбежно потребует и соответствующих конституционных новаций.

Как мы полагаем, главная и исключительная роль федерального законодателя в данном случае состоит в том, чтобы соблюсти баланс между обеспечением равного права всех граждан Российской Федерации на местное самоуправление и гибким разнообразием форм его организации в различных регионах с учетом их социально-экономических, природно-географических, национально-этнических и иных особенностей. Это касается и вопроса об институционализации системы местного самоуправления. Здесь присутствует необходимость соблюсти баланс между узаконением возможных для использования видов муниципальных образований и многократно повторенной в различ-

ных документах конституционной формулой относительно того, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). В регулировании институциональной структуры местного самоуправления нужно четко разграничить, что регулируется федеральными законами и законами субъектов Федерации и что именно и каким образом «определяется населением самостоятельно».

При этом в практической реализации формулы «определяется населением самостоятельно» целесообразно максимально расширять применение соответствующих самоуправлению как институту гражданского общества непосредственных форм народовластия (например, местных референдумов) и сократить круг ситуаций, когда по закону мнение населения выражается не им самим, а через решения местных представительных органов власти [12]. Не случайно не только в отечественной, но и в зарубежной научной литературе опирающееся на начала гражданского общества местное самоуправление рассматривается как важный признак демократии, высокой общей, включая политическую, культуры населения, как выражение его инициативы и ответственности [13; 14]. Для этой цели местными сообществами повсеместно осваиваются качественно новые инструменты коммуникации, взаимодействия и принятия населением решений по местным вопросам, в т. ч. и на сетевой основе [15].

По-видимому, именно неопределенность в названном выше разграничении полномочий стала одной из причин волнообразности в представлениях о том, какая именно структура местного самоуправления в наибольшей мере отвечает специфике России и интересам ее населения. Как нам уже приходилось неоднократно отмечать, изменения в системе российского местного самоуправления, начатые с принятием 131-ФЗ, существенно модифицировали структуру муниципальной организации в стране, причем в двух разнонаправленных трендах. Другими словами, структура российского местного самоуправления подверглась некой поляризации.

С одной стороны, муниципалитеты размельчались за счет обязательного введения во всех регионах поселенческих муниципалитетов,

входящих в состав двухуровневой системы местного самоуправления (муниципальные районы). С другой стороны, в результате столь же обязательной по данному закону ликвидации внутригородских муниципальных образований (кроме городов федерального значения) в Российской Федерации возникли единые муниципальные образования (городские округа) с населением до 1 млн человек и даже более. Правда, в настоящее время эта диспропорция несколько сглаживается благодаря укрупнению муниципальных образований, когда поселенческие муниципалитеты объединяются и/или формируют единый городской или муниципальный округ. Также крупным городам страны, в первую очередь «столицам» субъектов Федерации, вернули возможность образовывать внутригородские муниципальные образования, хотя к настоящему времени на такую децентрализацию городского местного самоуправления решились всего три города – Махачкала, Самара и Челябинск.

Конечно, полностью «заморозить» изменения в институциональной структуре российского местного самоуправления невозможно. Однако, по нашему мнению, задача новых Основ – закрепить формулу или принцип, которые позволили бы остановить бесконечную череду реорганизаций муниципальных образований в виде разного рода объединительных или разделительных процессов и пр. [16; 17]. В целом необходимо разграничить вопросы реорганизации институтов местного самоуправления и административно-территориальные реформы [18].

Не исключено, что ключевую роль здесь может сыграть принцип экономической целесообразности самостоятельного муниципального образования. Например, это возможно в виде установления такого критерия, как способность муниципального образования полноценно функционировать и осуществлять свои полномочия при максимальном нормативе расходов местного бюджета на управленческие нужды в размере не более 25% расходной части этого бюджета (на заседании Совета по местному самоуправлению 30 января 2020 года говорилось о муниципалитетах, где на указанные цели уходит до 70% и более расходной части местных бюджетов). Это, так сказать, минимальное тре-

бование «снизу». Соответственно, определенным ограничителем «сверху» может стать установление предельной численности населения в едином муниципальном образовании, технически соответствующей возможности использовать непосредственные формы народовластия. Такая формула может быть реализована путем введения требования об обязательности формирования внутригородских муниципалитетов в городах, например, с численностью населения 500 тыс. чел. и более.

Однако одними только организационными изменениями в институциональной структуре местного самоуправления обеспечить эффективность его функционирования, в т. ч. и адекватность его финансово-экономической базы, невозможно. Без радикального продвижения в этом направлении итогом всяческих объединительных реорганизаций, в частности на поселенческом уровне, может стать только то, что К. Маркс в «Немецкой идеологии» характеризовал как «равенство людей в нищете».

Вопрос, как радикально поправить ситуацию в сфере местных финансов, обсуждается уже более 20 лет, но без особых позитивных продвижений. Проблема еще и в том, что ни Основы, ни даже федеральный закон, регулирующий те или иные стороны функционирования института местного самоуправления, внести изменения в ситуацию с местными бюджетами не могут (ранее действовал Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»; утратил силу с 1 января 2009 года). В настоящее время данный круг вопросов — исключительная прерогатива федерального налогово-бюджетного законодательства, а таковое очень консервативно и крайне редко и неохотно реагирует на призывы существенно укрепить финансовую базу российского местного самоуправления. Как можно преодолеть эту устойчиво тупиковую ситуацию?

Складывается впечатление, что сейчас четких, экономически мотивированных представлений о том, как можно существенно укрепить финансовую базу российского местного самоуправления, не существует. На заседании Совета по местному самоуправлению 30 января 2020 года о финансовых проблемах муниципалитетов говорили почти все участники, а конкретных предложений по данному вопросу было

немного. По сути, все свелось к проблеме погашения задолженности муниципалитетов по бюджетным кредитам, к передаче на местный уровень некоторых видов налоговых поступлений и призывам к более полному учету нужд муниципалитетов в системе бюджетно-трансфертных отношений. В ходе обмена мнениями выявилась дилемма относительно того, как лучше содействовать социально-экономическому развитию муниципалитетов: дополнительными налоговыми и иными доходами в их бюджеты или через включение муниципальных образований в реализацию различных федеральных программ и проектов. Однозначного решения здесь нет. Это еще одна ниша для достаточно сложно определяемого и регулируемого баланса рычагов финансово-экономической политики государства в отношении местного самоуправления.

На наш взгляд, новые Основы должны включить в себя четкую программу действий государства по развитию экономической базы российского местного самоуправления. Прежде всего в программе необходимо обозначить ключевые этапы и направления для обоснования оптимальной схемы достижения финансово-бюджетной устойчивости российского местного самоуправления на основе взаимодействия нескольких каналов. Это — повышение роли местных налогов с более полным использованием локальной налоговой базы; межбюджетные трансферты с усилением значимости их стимулирующего («премиального») компонента; участие муниципальных образований в реализации государственных (федеральных и региональных) программ и проектов. В последнем случае важно добиться обоснованной пространственной равномерности распределения средств программ и проектов и, главное, полного соответствия их «вещественного наполнения» (как правило, объектов капитального строительства) реальным нуждам соответствующих муниципалитетов и их населения; сбалансированности по этим объектам капитальных и текущих затрат, т. к. последние обычно остаются за самими муниципалитетами.

Заключение

Несмотря на то что об изменениях, которые последовали в российском местном самоуправлении после принятия 131-ФЗ, принято гово-

речь как о муниципальной реформе или, по крайней мере, ее очередном этапе, на наш взгляд, понятие «реформа» в данном случае не вполне уместно. Реформа – это система действий, «сцементированных» четким видением того, что предполагается достичь в ее ходе через совокупность ее целевых установок и механизмов их достижения. На рассматриваемом этапе преобразований это сформировано не было. Сегодня даже трудно констатировать, завершена реформа или нет, и если нет, то какие дальнейшие шаги она может предусматривать.

В этом плане можно предположить, что новые Основы будут представлять систему стратегического целеполагания при дальнейшем преобразовании российского местного самоуправления и обеспечивать эти цели новаций экономического, правового и институционального характера, что и соответствует понятию «реформа» в полном смысле слова. Теоретико-методологическое обоснование подобного целеполагания и разработка путей его практического осуществления ставят в настоящее время важнейшую задачу, связанную с дальнейшими научными исследованиями в этом направлении.

С учетом общего акцента на переход к практике социально-экономического стратегирования Основы должны сформировать стратегию государства в сфере местного самоуправления, причем тесно взаимосвязанную со всеми иными слагаемыми системы стратегического планирования, и прежде всего со Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 года⁷. Следует расширить и конкретизировать полномочия субъектов Федерации по регулированию всех сторон развития российского самоуправления с учетом специфики различных типов регионов страны [19].

Основы должны обеспечить активную роль институтов местного самоуправления в повышении результативности общей макроэкономической, инновационной и инвестиционной политики России [20], а также в реализации таких новаций политики пространственного регулирования, как различные «точки роста», территории с особыми условиями хозяйствования, малые и моногорода и пр. Значительно большее внимание должно быть уделено вопросам межмуниципального сотрудничества, дающего муниципалитетам значительные выгоды, в т. ч. и экономического характера [21; 22].

Литература

1. Laffin M. The politics of evaluation in performance of management regimes in english local government. In: *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe. Governance and Public Management*. Cham. Palgrave Macmillan, 2018. Pp. 49–64. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-61091-7_4
2. Wayenberg E., Kuhlmann S. Comparative local government research: theoretical concepts and empirical findings from a European perspective. In: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, 2018. Pp. 841–863. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_44
3. Lynn N.J., Novikov A.V. Refederalizing Russia: Debates on the idea of federalism in Russia. *The Journal of Federalism*, 1997, volume 27, issue 2, pp. 187–203. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029905>
4. Клисторин В.И. Российский федерализм: программы и инициативы // Регион: экономика и социология. 2005. № 3. С. 3–16.
5. Бухвальд Е.М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики // Федерализм. 2016. № 1. С. 19–30.
6. Переверзев В.М. Местные бюджеты как основа финансового обеспечения местного самоуправления // Вопросы экономики и права. 2011. № 4. С. 302–307.
7. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Мегалополисы и феномен мегалополисности в России // Регион: Экономика и социология. 2017. № 1 (93). С. 42–77. DOI: 10.15372/REG20170103

⁷ Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>

8. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа: проблемы переходного периода и пути их решения // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2007. № 3. С. 135–154.
9. Крылова Е.М., Харченко Е.Э. Формирование местных бюджетов в условиях децентрализации власти и развития местного самоуправления в России // Путь науки. 2017. № 4 (38). С. 44–46.
10. Упоров И.В. Полномочия субъектов Российской Федерации по правовому регулированию института местного самоуправления // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 9 (62). С. 49–54. DOI: 10.24158/per.2018.9.8
11. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 61–73.
12. Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 44–49. DOI: 10.18572/1813-1247-2018-3-44-49
13. Golosov G.V., Gushchina K., Kononenko P. Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy. *Local Government Studies*, 2016, vol. 42, no. 4, pp. 507–526. DOI: 10.1080/03003930.2016.1154848
14. Магомедов К.О. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 4 (128). С. 96–103. DOI: 10.14515/monitoring.2015.4.05
15. Попов К.Н. Сетевые форумы как инструмент самоорганизации местных сообществ // Общественные науки и современность. 2018. № 2. С. 41–48.
16. Шуваева А.И. Современное состояние и развитие институтов местного самоуправления // NovaInfo. 2018. Т. 1. № 84. С. 126–130.
17. Силагадзе А.А., Павлов Н.В. Перспективы развития института местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник современных исследований. 2018. № 12 (27). С. 110–113.
18. Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. Административная реформа и ее проекты в современной России // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39–51.
19. Ворошилов Н.В. Региональная политика по развитию муниципальных образований: оценка эффективности и особенности реализации в современных условиях // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 5. С. 58–75. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.4
20. Funashima Y. Macroeconomic policy coordination between Japanese central and local governments. *Empirical Economics*, 2018, no. 54, pp. 1631–1651. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00181-017-1275-9>
21. Slack E., Bird R. Does municipal amalgamation strengthen the financial viability of local government? A Canadian example. *Public Finance and Management*, 2013, no. 13 (2), pp. 99–123.
22. Тамбовцев И.Л. Межмуниципальные взаимодействия с позиции экономического анализа // TERRA ECONOMICUS. 2017. Т. 15. № 3. С. 19–31. DOI: 10.23683/2073-6606-2017-15-3-19-31/

Сведения об авторе

Евгений Моисеевич Бухвальд – доктор экономических наук, профессор, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики Российской академии наук (117218, Российская Федерация, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32; e-mail: buchvald@mail.ru)

Bukhval'd E.M.

New Basic Principles of the State Policy in an Area of Local Self-Government Development in Russia

Abstract. The purpose of the article is to highlight the most important economic, legal, and institutional foundations which are advised to be included in the new “Basic principles of national policy on local self-

government development through to 2030". It was concluded that it was a late decision to prepare a new version of the Principles which caused significant difficulties in the practical implementation of reforms in the municipal environment of the Russian Federation along with many gaps and numerous subsequent additions and amendments in Federal Law no. 131-FZ "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation". Nowadays, update of the Principles is very important. It is related to five significant novations which make us reexamine aims and instruments of the state policy in the local self-government area. The first one is a global trend of management decentralization that noticeably strengthens the role of a local link of socio-economic systems. The second important novation is the relevance of a task to implement "federalization" of the government's management of local self-government. The third novation is a necessity to naturally include local self-government in a unified vertical of strategic planning: its efficient functioning takes a crucial part in providing sustainability of the country, its regions, and municipal territories' socio-economic development. The fourth demanded novation is expediency to secure a formula, or a principle, that would allow stopping an infinite series of reorganizations of Russian self-government together with various dividing and unifying processes in this sphere. Finally, the fifth novation is a necessity to finish the transformation of Russian local self-government from a low-level component of the administrative and command system into a socio-economic institution that naturally combines features of social authority and the beginning of a modern civil society and practically implements an institutional principle of "independent solution of local issues by people".

Key words: local self-government, transformations in the municipal environment, state policy for local self-government development, federal entities, civil society.

Information about the Author

Evgenii M. Bukhval'd – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of the Center for Federative Relations and Regional Development at the Institute of Economics of RAS (32, Nakhimovsky Avenue, Moscow, 117218, Russian Federation; e-mail: buchvald@mail.ru)

Статья поступила 25.02.2020.