А.Е. Бусыгин,
доктор экономических наук, профессор

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА: В ЧЕМ ПРИЧИНА НАСТОРОЖЕННОГО К НЕЙ ОТНОШЕНИЯ?

В России несколько лет назад началась крупномасштабная реформа местного самоуправления. С начала текущего года она вступила в новую фазу – началась реализация на практике федерального закона № 131-ФЗ. Созданы десятки тысяч новых муниципальных образований – городских и сельских поселений, городских округов. Избраны главы местного самоуправления и многочисленный депутатский корпус, которые приступили к полному или частичному решению вопросов местного значения. Сформированы и начали работать администрации множества новых муниципальных образований. Происходят преобразования, затрагивающие десятки, сотни миллионов людей.

Между тем многие относятся к реформе местного самоуправления настороженно, не ожидая от нее ничего хорошего. Это еще полбеды: россиянам к реформам, проводимым «сверху», не привыкать – со времен Петра Великого таковых было несколько. Разумеется, если бы эти реформы находили широкую поддержку, они были бы более «сжатыми» по времени проведения и более успешными. Беспокоит в первую очередь тот факт, что скептическое отношение к реформе местного самоуправления преобладает среди тех, кто по должности должен «стоять у руля» реформы, направлять ее ход и двигать вперед – прежде всего имеются в виду руководители регионов и главы местного самоуправления районов. Речь идет о тех людях, которые лучше всего осведомлены о муниципальных проблемах. И когда они заявляют, что «реформа местного самоуправления в том виде, в каком она реализуется, приведет к развалу России», говорят о том, что беспокойство за судьбу реформы возрастает.

В чем причина настороженности и скепсиса в отношениях к проводимой муниципальной реформе, оправданы ли эти настроения и как они могут повлиять на судьбу реформы – об этом пойдет речь в данной статье. При этом нельзя не затронуть важного вопроса: действительно, зачем нужна муниципальная реформа?

Начнем с последнего вопроса. При этом сначала нужно определить, зачем вообще нужно местное самоуправление?

Хотя общие рассуждения о демократии многим набили оскомину еще в 1990-е гг., придется сказать о том, что местное самоуправление – это ее основа, фундамент, на котором возводятся все демократические государственные институты. Вспоминая риторику советских времен («профсоюзы – школа коммунизма»), можно сказать, что местное самоуправление – школа демократии. Если население непосредственно или через выборные органы принимает заинтересованное участие в решении вопросов местного значения, значит, местное самоуправление состоялось. А это гарантия того, что демократическое устройство государства – не фикция, а форма, наполненная соответствующим содержанием. Об этом свидетельствует тот факт, что страны с многовековыми традициями местного самоуправления сравнительно легко и быстро переходили от диктатуры к демократической форме правления – Италия после Муссолини, Германия после Гитлера, Португалия после Салазара и Испания после Франко.

По этой причине вполне закономерно, что местное самоуправление признается и гарантируется Конституцией России 1993 г. Глубокий смысл имеет конституционное положение, согласно которому «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12 Конституции РФ). Иначе говоря, форма государственного правления может изменяться, а самоуправление и присущий ему демократизм неизменны.

Обратимся к примеру Италии: некоторые города в этой части Европы получили статус самоуправляемых коммун еще в XI–XII вв., т. е. 800–900 лет назад. За это время неоднократно менялись формы государственного устройства, случались и периоды иностранного владычества, а самоуправление в городах как было, так и остается: вопросы местного значения, как бы они ни менялись с течением времени, нужно было решать и сотни лет назад. Столетиями здесь утверждался авторитет местных властей, которые принимали решения, касающиеся повседневной жизни людей под властью Миланских герцогов, Венецианских дожей, при австрийском владычестве, при Муссолини и под властью многочисленных правительств Итальянской республики в последние десятилетия.

В отличие от Европы, судьба отечественного местного самоуправления складывалась непросто. Именно слабость этого института на всем протяжении отечественной истории обусловила тот факт, что и после принятия Конституции 1993 г. местному самоуправлению существовать было сложно. В 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но реализация его шла с трудом по ряду причин: несовершенства закона, сопротивление со стороны руководи-

телей субъектов Федерации, отсутствия у населения опыта местного самоуправления. Люди, особенно в советский период, привыкли воспринимать власть как нечто единое, не различая власть местную, региональную или федеральную. В период партийного руководства к этому были веские основания.

Один из основных недостатков закона о местном самоуправлении 1995 г. заключался в том, что в нем был определен общий перечень вопросов местного значения, которые должны были решаться муниципалитетами различных уровней – села, города, района. Причем было непонятно, где заканчиваются государственные полномочия и начинаются полномочия муниципальной власти или как разделены полномочия между районом и поселением, входящим в район в том случае, если в этом поселении существовали органы муниципальной власти. В ряде федеральных законов полномочия местного самоуправления были определены в самом общем виде, что позволяло как государственным органам, так и муниципалитетам их не исполнять, кивая друг на друга. Главы субъектов Федерации в этой ситуации пытались все полномочия «натянуть» на себя. Мелкие муниципалитеты в большинстве своем этому не сопротивлялись, а крупные – возмущались. Конфликты, связанные с «перетягиванием» полномочий между мэрами крупных городов, прежде всего административных центров субъектов Федерации, и высшими должностными лицами регионов России, стали в тот период обычным делом. В 2000 г. в Госдуму дважды вносился законопроект, предполагающий существенное ограничение местного самоуправления в крупных и средних городах РФ. В ряде субъектов Федерации (в Татарстане, например) закон о местном самоуправлении вообще не действовал. В большинстве других регионов действовал избирательно. Местное самоуправление осуществлялось, главным образом, на районном уровне, а в городских и сельских поселениях – кое-где.

Например, в Московской области все районы имели органы местного самоуправления, а города – только некоторые, в основном те, которые еще в советский период имели областное подчинение. Так, в Серпуховском районе было два органа муниципальной власти – в самом районе и в городе Серпухове. А в Ступинском районе (как и в большинстве других районов в области) только один – в районе. В Шатурском районе административный его центр – Шатура не имел муниципалитета, а сравнительно небольшой город Рошаль, расположенный в этом районе, имел. В Московской области было семь муниципалитетов «второго уровня» – в небольших городах области или поселках городского типа: имея некоторые самостоятельные полномочия органов местного самоуправления, они в то же время зависели от органов муниципальной власти районов. В сельских поселени-

ях органов местного самоуправления не было. Такая картина наблюдалась практически во всех субъектах Российской Федерации.

Хотя сопротивление развитию местного самоуправления в 1990-е гг. существовало, нельзя сказать, что оно было в полном загоне. В 1998 г. был создан Конгресс муниципальных образований. При Президенте страны действовал совещательный орган – Совет по местному самоуправлению, а в структуре Администрации Президента существовало Управление по местному самоуправлению, которое обеспечивало работу названного совещательного органа. Таким образом, инициаторы развития местного самоуправления имели всероссийскую трибуну, пропагандировали с нее свои идеи, расширяя круг сторонников.

Однако после президентских выборов в марте 2000 г. все внимание властных структур федерального уровня сосредоточилось на укреплении «вертикали власти», в которую местное самоуправление не вписывалось. Началась беспощадная борьба с региональной вольницей. Были назначены полномочные представители Президента в федеральных округах, реорганизован Совет Федерации, началась работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, и проблемы местного самоуправления отошли даже не на задний план, а за кулисы политической федеральной сцены. Совет при Президенте по местному самоуправлению продолжал существовать, но не собирался и позже был упразднен. О местном самоуправлении вспоминали только в связи с работой по приведению нормативных актов местного самоуправления в соответствие с законодательством субъектов Федерации и федеральными законами. Работа эта проводилась органами прокуратуры совместно с полпредами Президента в федеральных округах, и выявленные несоответствия, которые спешно ликвидировались, насчитывались десятками тысяч.

Казалось бы, местное самоуправление на неопределенно долгое время оказалось предоставленным самому себе и было обречено на отбивание атак со стороны противников. Однако создание в июне 2001 г. Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления привело к развитию событий по иному сценарию. Комиссия под руководством Д.Н. Козака проанализировала свыше 200 федеральных законов на предмет разграничения в них полномочий и нашла это разграничение весьма расплывчатым. Особенно плохо обстояло дело с полномочиями органов местного самоуправления. Некоторыми федеральными законами муниципальные образования наделялись полномочиями

(в добавление к вопросам местного значения, определенными законом «Об общих принципах организации местного самоуправления»), но при этом не предусматривалось финансовое обеспечение этих полномочий. В других законах говорилось о том, что органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления совместно решают те или иные проблемы, т. е. разграничения полномочий по сути не было. Комиссия подготовила конкретные предложения по внесению изменений и дополнений в большое число федеральных законов, предложила считать некоторые законы утратившими силу.

В ходе работы Комиссии стало ясно, что наиболее кардинальной переработке должны подвергнуться прежде всего два «базовых» федеральных закона – «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (новая редакция). Этот вывод был закономерен: разумеется, сначала надо было определиться по общим вопросам, а потом переходить к частным.

Нас интересует прежде всего закон о местном самоуправлении. Над ним работали в ускоренном порядке. Сначала разработали концепцию закона. В рамках этой работы выделили виды муниципальных образований: городские и сельские поселения, городские округа, муниципальные районы. Определили перечни вопросов местного значения, относящиеся к ведению этих муниципальных образований. Решили, что муниципальным районам и городским округам могут передаваться некоторые государственные полномочия (вместе с ресурсами, необходимыми для их реализации), а поселениям не могут. Иначе говоря, в основу концепции положили именно те положения, которые касались разделения полномочий. Они и составили фундамент закона.

Перед тем как приступить к разработке законопроекта, члены «комиссии Козака» подробно ознакомились с законодательством и практикой местного самоуправления в Европейских странах – Испании, Франции, Германии и др. Многое из опыта организации местного самоуправления в этих странах использовали при написании законопроекта.

Важно отметить в качестве положительного факта то, что Федеральный закон, на основе которого проводится муниципальная реформа, родился не из достаточно общего пожелания демократизировать общественные отношения, а из потребностей утилитарных – более четко разграничить полномочия (и ресурсы, необходимые для их реализации) между всеми уровнями власти в стране. Дальней-

шая демократизация – задача, безусловно, важная, но в данном случае она выступала в качестве сопутствующей цели. Ключевым звеном цепи, ухватившись за которую можно было вытащить всю цепь накопившихся проблем, стало разграничение полномочий. Данное звено было выбрано точно и своевременно. Начатая в 2000 г. работа по разграничению полномочий продолжается и ныне. Не касаясь дискуссионных вопросов о том, насколько верные решения принимались в ходе этой работы, подчеркнем, что сама по себе эта работа очень важна и проходит она не просто.

Попутно скажем о том, как превращались в законы предложения «комиссии Козака». Она предложила внести изменения в большое количество действующих федеральных законов. Когда попробовали оценить, в какие сроки это возможно сделать в том случае, если подготовка законопроектов будет предложена соответствующим министерствам, и изменения в каждый из законов будут вноситься отдельным законопроектом, сделали вывод, что сроки получатся непомерно длинными. Более того, с учетом особой позиции министерств, которым многие изменения не нужны, их целесообразность была бы поставлена под сомнение. Возникла идея: в большое число федеральных законов, регулирующих разнообразные отношения, внести изменения одним законом. Эта идея была реализована принятием Федерального закона № 122-ФЗ, известного как закон о монетизации льгот. На самом деле вопрос замены льгот денежными выплатами – лишь малая часть этого объемного закона, которым разграничивались самые разнообразные полномочия.

Президентом страны был подписан Федеральный закон № 199-ФЗ – еще один, посвященный вопросу разграничения полномочий. Этим законом вносились изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, в том числе и в перечень вопросов местного значения. До этого в перечень вопросов местного значения поселений, городских округов и муниципальных районов изменения вносились и непосредственно в Федеральный закон № 131-ФЗ. После принятия этого закона в сентябре 2003 г., на апрель 2006 г. в него было внесено 9 весьма существенных изменений и дополнений, что свидетельствует о непрерывно продолжающейся работе по реформированию местного самоуправления, в ходе которой выявляются все новые проблемы, требующие законодательного регулирования. Причем большая часть дополнений внесена в период, когда закон еще не начал работать, если не считать его экспериментальной реализации в двух субъектах Российской Федерации – Ставропольском крае и Новосибирской области.

Итак, если закон № 131-ФЗ и проводимая в соответствии с ним муниципальная реформа вызваны потребностями времени, направ-

лены на улучшение жизни людей, почему же столь велико неприятие этой реформы как гражданами, так и представителями управленческой «элиты» и регионального, и местного уровня?

Сначала о позиции граждан. Проводимые социологические исследования свидетельствуют, что значительная часть людей все еще воспринимают муниципальную реформу негативно. На вопрос о смысле проводимой в стране реформы местного самоуправления большинство людей отвечают: «реализация интересов местных чиновников, обеспечение условий для их дальнейшего обогащения». Немало и таких, которые считают, что это не более, чем «реформы ради реформ». Чуть ниже мы скажем о наметившихся положительных изменениях в восприятии людьми муниципальной реформы. Сейчас же важно понять, почему степень ее негативного восприятия столь высока.

Главная причина состоит в том, что в сознании большинства людей муниципальная реформа неотделима от всех перемен, которые инициированы властью в последние годы и воспринимаются большинством негативно. Это «монетизация льгот», реформы ЖКХ, здравоохранения, пенсионная и все другие изменения, касающиеся повседневной жизни людей и насущных проблем каждого человека, каждой семьи. Странно было бы ожидать энтузиазма в восприятии муниципальной реформы в период, когда растут тарифы на услуги ЖКХ. Тем более что в статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ сказано, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями установления тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями.

Кроме того, людей беспокоит рост числа муниципальных служащих, сопровождающийся ростом затрат на их содержание на фоне роста затрат семей на оплату жилья и коммунальных услуг. Да и в целом отношение к чиновничеству в нашем обществе оставляет желать лучшего (к сожалению, претензии к государственным и муниципальных служащим в основном оправданы).

Анализ показывает, что создание большого числа новых муниципальных образований не приведет к адекватному росту количества муниципальных чиновников, так как многие из них с работы на районном уровне перейдут на уровень поселенческий. В Московской области, например, ожидается, что число муниципальных служащих возрастет не более чем на 30% при росте количества муниципальных образований с 79 до 378, т. е. почти в пять раз. Речь идет вот о чем: существовали администрации сельских округов как подразделения районных администраций. При создании муниципальных обра-

зований в сельских поселениях эти администрации ликвидируются, а их служащие переходят на работу в органы местного самоуправления поселений. Кстати, в Московской области главами новых муниципальных образований сельских поселений в подавляющем большинстве случаев избраны бывшие главы администраций сельских округов, т. е. люди, имеющие опыт муниципальной службы и хорошо знакомые с повседневными проблемами поселений.

Люди, как правило, не понимают, зачем вместо администраций создавать органы местного самоуправления. Приходится разъяснять: ранее власть в поселении была районная, и администрация исполняла решения этой власти. А теперь вы, вместо администрации, имеете орган власти, вы избрали депутатов, вы избрали главу, и работники органа местного самоуправления вашего поселения обязаны исполнять вашу волю.

О недостаточном понимании людьми сути местного самоуправления свидетельствует часто задаваемый ими вопрос: раньше в Московской области было 79 муниципальных образований. Губернатор каждого главу знал в лицо, встречался с ним, обсуждал текущие проблемы. А как же теперь? Он же не запомнит почти 400 лиц, не сможет регулярно видеться с таким большим числом глав поселений. Как он будет контролировать их деятельность?

Приходится объяснять, что местное самоуправление потому и называется самоуправлением, что население самостоятельно, через избранные им органы решает вопросы местного значения и контролирует этот процесс, что органам государственной власти местное самоуправление подотчетно только в той части, в которой оно исполняет переданные ему государственные полномочия. Такой ответ встречается весьма скептически. Действительно, подобный взгляд настолько чужд существующему менталитету, сложившемуся под влиянием как прошлых, так и нынешних реалий, что было бы странно ожидать иной реакции. Все, что не контролируется с самого верха властных структур, по мнению большинства россиян, обречено на развал, вырождение и постепенное затухание. И изменить это восприятие реальности можно только постепенно. Окончательно оно станет иным только после многих лет опыта, который его опровергнет.

Отторжение реформы местного самоуправления иной раз выражается в неожиданных формах, например, на уровне неприятия лексики. Неоднократно приходилось встречаться с тем, что людям активно не нравится термин «поселение»: «Жили мы в городе Одинцово (варианты: в Ступине, Чехове, Серпухове), а теперь, оказывается, живем не в городе, а в городском поселении каком-то? Что же это такое? Раньше на поселения каторжан ссылали, а нас за что?» Разъяснения, касающиеся того, что термин этот используется в Конституции России, применя-

ется в законодательстве и в нормативных актах местного самоуправления исключительно из удобства и для простоты, а город Одинцово, как был городом, так и остается, людей не удовлетворяют.

Опыт Московской области последнего года свидетельствует: если людям разъяснять, что к чему, как и зачем осуществляется муниципальная реформа, ее восприятие меняется. Начиная с 2005 г. в области проводилась большая пропагандистская работа: члены областного правительства, работники исполнительных органов власти, депутаты областной думы, руководители органов местного самоуправления принимали участие в регулярных теле- и радиопередачах в «прямом эфире», выступали в СМИ, встречались с активистами различных общественных организаций. Разговор шел о реформе местного самоуправления. Результат есть. Он выявлен в ходе проведенных социологических опросов (табл. 1)

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос о смысле проводимой в стране реформы местного самоуправления

(в %, сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответа)

Смысл проводимой реформы	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Повышение активности населения в решении вопросов местного значения	15,6	8,6	32,8
Повышение ответственности органов местного самоуправления перед населением	6,2	8,0	20,2
Усиление контроля населения за использованием средств местных бюджетов	10,2	6,3	19,1
Приближение органов местного самоуправления к населению	4,7	4,5	17,5
Обеспечение контроля населения за эффективным использованием земель на своей территории	7,1	4,4	15,1
Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений	6,5	4,4	12,6
Повышение уровня и качества услуг, оказываемых органами местного самоуправления населению	5,5	5,7	11,1
Реализация интересов местных чиновников	33,5	24,6	22,9
Реформы ради реформ	32,9	27,0	22,6
Обеспечение условий для дальнейшего обогащения местных чиновников	22,6	22,4	17,2

Данные свидетельствуют о постепенном изменении отношения населения к проводимой муниципальной реформе: доля позитивно воспринимающих ее выросла, по ряду позиций даже значительно. Уменьшился и скептицизм по отношению к проводимым преобразованиям. Некоторое ухудшение отношения к смыслу реформы в 2005 г. можно

объяснить переходом к реализации закона № 122-ФЗ, что вызвало большое недовольство, прежде всего, лиц пожилого возраста. Выше говорилось о том, что муниципальную реформу люди зачастую не рассматривают отдельно от других преобразований. Поэтому и к этой реформе отношение ухудшилось. Но в 2006 г. по сравнению с 2005 г. картина значительно меняется к лучшему. Во многом это произошло в результате разъяснительной работы, которая активно развернулась с весны этого года и продолжается до настоящего времени.

Перемена в отношении людей к муниципальной реформе принципиально важна. При отрицательном отношении населения к ней, при отсутствии авторитета местных властей местное самоуправление не состоится. Прежде всего это выразится в пассивности избирателей на муниципальных выборах. «Планка» явки избирателей на муниципальные выборы с тем, чтобы выборы считались состоявшимися, и так достаточно низка – 20%. Но иной раз и она оказывается слишком высокой. Особенно на выборах советов депутатов. По этой причине во многих субъектах Федерации с первого раза не удалось сформировать все советы депутатов органов местного самоуправления поселений в правомочном составе. С выборами глав органов местного самоуправления дело обстоит лучше, активность избирателей выше. Однако следует думать о будущем. Если в течение переходного периода действия закона № 131-ФЗ до 1 января 2009 г. органы местного самоуправления поселений не заработают в интересах жителей поселений, они могут потерять к ним всякий интерес. Результат – не состоявшиеся выборы, отсутствие местной власти, крах местного самоуправления.

Успех в становлении органов местного самоуправления поселений во многом зависит от позиции региональных властей (руководителей субъектов Федерации) и глав местного самоуправления районов. Выше уже говорилось о том, что и среди них преобладает настороженное, а в ряде случаев отрицательное отношение к реформе. В чем причина?

Основная причина – экономическая. Большинство субъектов РФ являются дотационными, бюджеты муниципальных образований скудны и их средств недостаточно для решения всех вопросов местного значения поселений на приемлемом уровне. Когда средства концентрируются в бюджете района, имеется возможность направлять их на решение неотложных задач, оставляя «оголенными» те направления, которые могут подождать. Если же советы народных депутатов поселений примут бюджеты, их надо будет выполнять. При этом обнаружится нехватка средств. Депутаты и главы поселений в этой ситуации обязательно обратятся к руководству субъекта Федерации за субвенциями, дотациями и т. п. Министр финансов одной

из экономически развитых областей России сказал автору этих строк: «Не можем же мы жертвовать областным бюджетом. Пусть сидят на сметах до тех пор, пока позволяет федеральное законодательство». А оно, как известно, позволяет иметь сметы поселений до 2009 г.

По этой причине руководители органов государственной власти субъектов Федерации неизбежно настороженно относятся к первым шагам, которые делают муниципальные власти поселений. При этом следует иметь в виду, что и недавно избранные главы поселений, и депутаты, как правило, заинтересованы в том, чтобы взять в свои руки решение всего объема вопросов местного значения. Их задача – завоевать авторитет у населения, доказать, что они в силах защищать интересы людей и подойти к очередным выборам с вескими аргументами в пользу вторичного избрания. Сегодня нередко получается так, что областные и районные власти начинают подозревать глав поселений в популизме (которым они якобы страдают), а главы поселений, лишенные ресурсов, обвиняют эти власти в нежелании сотрудничать. Следует ожидать, что конфликты на этой почве будут возникать весь переходный период действия Федерального закона № 131-ФЗ, т. е. до 2009 г. Нельзя не принимать во внимание тот факт, что муниципальная реформа неизбежно приводит к перераспределению властных полномочий, часть которых перемещается от глав районов к руководителям поселений. Этот процесс идет небезболезненно.

Как бы сложен и противоречив ни был путь развития муниципальной реформы, назад дороги нет. При настороженном отношении к ней сегодня и населения, и руководителей субъектов Федерации и органов местного самоуправления, вполне естественно, что федеральная власть проявляет повышенное внимание к процессам развития реформы: разрабатываются рекомендации по ее проведению, ведется мониторинг хода реформы, осуществляется контроль со стороны полномочных представителей Президента в федеральных округах. Это закономерно. Пока реформа не набрала необходимого динамизма, она во многом остается «реформой сверху», о чем и свидетельствует настороженное к ней отношение. Необходимо более настойчиво работать, чтобы эта настороженность уступала место стремлению укреплять самоуправление, принимать в нем активное участие.