

Е.М. Бухвальд

## ЗЕМСКИЙ ОПЫТ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** С учетом опыта земских преобразований в статье анализируются итоги начатой в 2003 году муниципальной реформы в Российской Федерации. Показаны нерешенные задачи реформы и пути их преодоления в рамках стратегии дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации. Акцентируется внимание на федерализации муниципальной реформы и укреплении экономических основ всех звеньев системы муниципального управления. Эффективно действующее местное самоуправление относится к числу важнейших институтов современного общества и государства, обеспечивающих их стабильность, целостность и управляемость. Десять лет назад, принятием 131-ого ФЗ в России была инициирована муниципальная реформа, которая за прошедший период органично вписалась в общий тренд демократизации общества и государства, модернизации экономики страны, социальной сферы, публичных финансов и пр. Вместе с тем, опыт реформы говорит о том, что еще сохраняются значительные возможности усилить вклад местного самоуправления в достижение приоритетов социально-экономического развития экономики страны. Однако для этого необходимы соответствующие экономические, правовые и институциональные предпосылки, которые можно обозначить по шести направлениям: федерализация реформы; реинституционализация реформы; конкретизация полномочий местного самоуправления; экономизация реформы; социализация реформы, а также деформализация реформы в «столичных» городах России.

**Ключевые слова:** управление, политика, Местное самоуправление, федеративная государственность, муниципальная реформа, местные бюджеты, государство, экономика, налоги, тренды.

**Ф**едерализация реформы. На сегодняшний день муниципальная реформа была и остается одним из наименее «федералистичных» аспектов экономических и социально-политических преобразований в стране в силу преобладания универсальных федеральных установлений по всем ключевым аспектам организации местного самоуправления. Такой степени универсализации не знало даже земство в императорской России.

На начальном этапе реформы, когда было необходимо переломить стремление некоторых регионов свернуть у себя муниципальные начала управления, такая централизация была оправдана. Сегодня необходимо пойти на известную децентрализацию государственной политики в этой сфере, в том, что касается возможности для субъектов Федерации гибкого (но ограниченно-го федеральным законодателем) выбора форм организации местного самоуправления, а также

регулирования полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения.

**С федерализацией муниципальной реформы тесно связана ее реинституционализация.** Это, прежде всего, означает движение от жестко универсальной для всех регионов России системы институтов местного самоуправления к их более гибкой схеме. Речь идет о децентрализации путем законодательно введенных институциональных опций, допустимых для выбора в регионах с учетом их условий. Например, это - выделение группы промышленно-инновационных муниципальных образований; создание внутригородских муниципальных образований, в том числе, в «столичных» городах субъектов Федерации; единых сельских муниципальных районов; объединение администраций района и центрального поселения; реформирование сложившихся агломераций в единые городские округа<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы развития

Что касается **конкретизации полномочности местного самоуправления**, то здесь есть ряд аспектов. Во-первых, это - согласование полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения, зафиксированных в ст.ст.14, 15 и 16 131-ого ФЗ с их иными полномочиями, «разбросанными» по другим федеральным законам. Во-вторых, это - вопрос о так называемых пересекающихся полномочиях муниципалитетов поселенческого и районного уровня. В-третьих, это - то, как следует решить вопрос о балансировании доходов местных бюджетов и расходных полномочий, которые вытекают из закрепленных за муниципалитетами полномочий по вопросам местного значения. При этом в последнее время складывается позиция, что вопрос следует решать за счет разумного ограничения полномочий поселенческих муниципалитетов, причем регулируя их именно на региональном уровне.

В проблеме **экономизации реформы** надо выделить два основных направления. Во-первых, общее укрепление экономической базы муниципального управления. Ныне зависимость местных бюджетов от финансовой помощи «сверху» - из бюджетов субъектов Федерации очень высока. В структуре доходов местных бюджетов в 2012 г. межбюджетных трансферты (без учета субвенций) составили 46,6%, а с учетом субвенций - более 60%. В 2012 г. бездотационными считались бюджеты только 2% всех муниципальных образований страны. Эта ситуация уже мало чем отличается от модели сметного финансирования, особенно если учесть, что повсеместно доминирует практика передачи поселениями бюджетных полномочий на районный уровень<sup>2</sup>.

В направлении стабилизации доходной базы местных бюджетов могут быть предложены меры как перераспределительного, так и стимулирующего характера. Это расширение «гарантированной» доходной базы местных бюджетов за счет дополнительных долей региональных и федеральных налогов, а также счет расширения прав муниципалитетов в сфере местного налогообложения (например, через местные надбавки к

НДФЛ, тем более, что уже снова конкретно обсуждается вопрос о возврате к прогрессивной шкале НДФЛ). Далее, это - переход к единому налогу на недвижимость на базе ее полной инвентаризации и ее экономически обоснованных оценок при прогрессивности ставки налога по стоимости недвижимости. Еще одна важная во всех отношениях мера - передача в местные бюджеты всех видов налоговых доходов от малых и средних предприятий. Наконец, можно говорить о целесообразности использования новых типов муниципальных образований для дифференцирования источников доходной базы их бюджетов (например, передачу доли от НДС для группы промышленно-инновационных муниципальных образований, где эта передача может иметь мощный стимулирующий эффект).

Усиление экономической мотивации реформы означает также обязательность учета экономических критериев реформирования муниципальных образований. Разного рода объединительные процессы в муниципальной сфере ныне характерны для многих регионов России. Всего, с момента перехода к полномасштабной реализации 131-ого ФЗ в стране «исчезло» более 1 тыс. муниципальных образований (в основном, на уровне поселений). Проблема в том, что эти корректировки пока видятся также не имеющими четких мотиваций, как и изначальное насаждение единой новой «сетки» муниципальных образований на стартовом этапе реформы. Например, целесообразно ввести норму обязательной ликвидации муниципальных образований (поселений) при неспособности за 5-7 лет преодолеть норму дотационности в 50% с переходом на сметную основу финансирования.

Россия приближается к 150-летию земских указов Александра II. Земство очень много дало населению России - земские школы, больницы, даже земская статистика. Но народ при этом неизменно оставался в роли пассивного наблюдателя. За все время земских реформ царское правительство так не решилось на создание волостных земств, на интеграцию земских идей и традиционной для российских условий общинной практики самоуправления. Сам народ, мужиков к власти, к самоуправлению земства практически не приблизили. В этом плане как очень значимую задачу мы видим так называемую **социализацию реформы** - развитие прямых форм народовластия, которые и отличают реальное местное самоуправление от

местного самоуправления в Российской Федерации // «Мир перемен». — 2013. — №4. — С.13-27.

<sup>2</sup> См. Бухвальд Е.М. О перспективах местного самоуправления в России // «Самоуправление». 2013. — №12. декабрь. — С.6-9.

внешне идентичных территориальных органов государственной власти. Многочисленные обследования показывают, что такие формы народовластия пока остаются экзотикой нашего самоуправления. На данном этапе развития российского местного самоуправления надо более четко и широко прописать в законе не возможность, а обязательность использования тех или иных прямых форм народовластия при решении конкретного круга вопросов социально-экономического развития муниципальных образований.

**О деформализация муниципальной реформы** и всей системы местного самоуправления

в «столичных» городах России – Москве и СПб. Таковые в настоящее время, по сути, вообще выведены за рамки 131-ого ФЗ и целиком регулируются законами данных субъектов Федерации. В результате, создание местного самоуправления обернулось здесь полной профанацией. Например, доля местных бюджетов в Москве составляет менее 1% консолидированного бюджета города. Можно согласиться с тем, что система внутригородского управления в столичных городах «не влезает» в стандартные рамки 131-ого ФЗ, но полностью передоверить решение этого вопроса самим субъектам Федерации также неприемлемо.

### Библиография

1. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // «Федерализм», 2013. — №4. — С.121-134.
2. Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации // «Мир перемен». — 2013 — №4. — С. 13-27.
3. Бухвальд Е.М. О перспективах местного самоуправления в России // «Самоуправление». — 2013. — №12. — декабрь. — С.6-9.
4. Лапин А.Е., Петрова Ю.А. К вопросу о реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Административное и муниципальное право.-2011.-4.-С. 24-33.
5. Булах Е.В. Государственная поддержка развития системы местного самоуправления в современной России: перспективы и сдерживающие факторы // NB: Вопросы права и политики.-2013.-2.-С. 1-22. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.2.490. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_490.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_490.html)
6. Никифорова А.В. Правовые позиции органов конституционной юстиции по вопросам территориальной организации местного самоуправления // NB: Вопросы права и политики.-2012.-1.-С. 69-91. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_29.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_29.html)
7. Девяткина А.И. Развитие правового механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в контексте модернизации // Административное и муниципальное право.-2010.-9.-С. 57-64.
8. Сергеев Д.Б. Первичная легитимизация местного сообщества вне и в рамках муниципального образования: генетический и креационный аспекты // Административное и муниципальное право.-2011.-11.-С. 21-28.
9. Соколов Н.Н. Анализ изменений источников муниципального права на уровне субъектов РФ, произошедших в 2012 году, на примере закона города Москвы о местном самоуправлении // Административное и муниципальное право.-2013.-12.-С. 1106-1113. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.12.9241.
10. Кодан С.В., Февралёв С.А. МЕСТНОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО ГРУЗИИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НА КАВКАЗЕ (1800-1850-е гг.) // NB: Вопросы права и политики. — 2013.-№ 6.-С.197-219. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.6.613. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_613.html](http://e-notabene.ru/lr/article_613.html)
11. Кодан С.В., Февралёв С.А. МЕСТНОЕ ПРАВО ПРИБАЛТИКИ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ИНТЕГРАЦИЯ, СИСТЕМАТИЗАЦИЯ, УНИФИКАЦИЯ (XVIII – начало XX вв.) // NB: Вопросы права и политики. — 2013.-№ 7.-С.125-147. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.7.626. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_626.html](http://e-notabene.ru/lr/article_626.html)
12. Кодан С.В., Февралёв С.А. МЕСТНОЕ ПРАВО ВЕЛИКОГО КНЯЖЕСТВА ФИНЛЯНДСКОГО В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ИНТЕГРАЦИЯ, ИСТОЧНИКИ, ТРАНСФОРМАЦИИ (1808-1917 г.) //

- NB: Вопросы права и политики. — 2013.-№ 3.-С.258-317. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.3.498. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_498.html](http://e-notabene.ru/lr/article_498.html)
13. Кодан С.В., Февралёв С.А. МЕСТНОЕ ПРАВО ЦАРСТВА ПОЛЬСКОГО: ФОРМИРОВАНИЕ, ИСТОЧНИКИ, ТРАНСФОРМАЦИИ (1815-1917 гг.) // NB: Проблемы общества и политики. — 2013.-№ 3.-С.246-295. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.3.468. URL: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_468.html](http://e-notabene.ru/pr/article_468.html)
  14. Кодан С.В., Февралёв С.А. МЕСТНОЕ ПРАВО НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ИСТОКИ, МЕСТО В ПОЛИТИКЕ И ИДЕЛОГИИ, ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА (вторая половина XVII-начало XX вв.) // NB: Вопросы права и политики. — 2013.-№ 2.-С.74-154. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.2.464. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_464.html](http://e-notabene.ru/lr/article_464.html)
  15. И.Н.Трофимова. Местное самоуправление в современных концепциях публичного управления. // Тренды и управление.-2013.-№ 2.-С. 187-195. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.2.5022
  16. Безвиконная Е.В. Самоорганизация в системе местного самоуправления: политико-правовой анализ. // Право и политика.-2013.-№ 8.-С. 971-979. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.900
  17. Т.И. Минковская. Полномочия органов местного самоуправления в области использования и охраны земли. // Тренды и управление.-2013.-№ 1.-С. 35-40. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.01.4
  18. А. В. Бридня. Становление органов общественного самоуправления в городах Западной Сибири в конце 1980-х – 1-й половине 1990-х годов. // Исторический журнал: научные исследования.-2012.-№6.-С. 21-26.

### References

1. Bukhval'd E.M. Munitsipal'naya reforma v Rossii. Nekotorye itogi proshedshego desyatiletia // «Federalizm», 2013. — №4. — С.121-134.
2. Bukhval'd E.M. InstitutSIONal'nye problemy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii // «Mir peremen». — 2013 — №4. — С. 13-27.
3. Bukhval'd E.M. O perspektivakh mestnogo samoupravleniya v Rossii // «Samoupravlenie». — 2013. — №12. — dekabr'. — С.6-9.
4. Lapin A.E., Petrova Yu.A. K voprosu o realizatsii polnomochii predstavitel'nykh organov mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2011.-4.-С. 24-33.
5. Bulakh E.V. Gosudarstvennaya podderzhka razvitiya sistemy mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii: perspektivy i sderzhivayushchie faktory // NB: Voprosy prava i politiki.-2013.-2.-С. 1-22. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.2.490. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_490.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_490.html)
6. Nikiforova A.V. Pravovye pozitsii organov konstitutsionnoi yustitsii po voprosam territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya // NB: Voprosy prava i politiki.-2012.-1.-С. 69-91. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_29.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_29.html)
7. Devyatkina A.I. Razvitie pravovogo mekhanizma vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya v kontekste modernizatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2010.-9.-С. 57-64.
8. Sergeev D.B. Pervichnaya legitimizatsiya mestnogo soobshchestva vne i v ramkakh munitsipal'nogo obrazovaniya: geneticheskii i kreacionnyi aspekty // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2011.-11.-С. 21-28.
9. Sokolov N.N. Analiz izmenenii istochnikov munitsipal'nogo prava na urovne sub'ektov RF, proizoshedshikh v 2012 godu, na primere zakona goroda Moskvy o mestnom samoupravlenii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2013.-12.-С. 1106-1113. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.12.9241.
10. Kodan S.V., Fevralev S.A. MESTNOE GRAZhdANSKOE PRAVO GRUZII V PRAVOVOM REGULIROVANII NA KAVKAZE (1800-1850-e gg.) // NB: Voprosy prava i politiki. — 2013.-№ 6.-С.197-219. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.6.613. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_613.html](http://e-notabene.ru/lr/article_613.html)
11. Kodan S.V., Fevralev S.A. MESTNOE PRAVO PRIBALTIKI V PRAVOVOI SISTEME ROSSIISKOI IMPERII: INTEGRATsIYa, SISTEMATIZATsIYa, UNIFIKATsIYa (XVIII – nachalo XX vv.) // NB: Voprosy prava i politiki.

- 2013.-№ 7.-S.125-147. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.7.626. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_626.html](http://e-notabene.ru/lr/article_626.html)
12. Kodan S.V., Fevralev S.A. MESTNOE PRAVO VELIKOGO KNYaZhESTVA FINLYaNSKOGO V PRAVOVOI SISTEME ROSSIISKOI IMPERII: INTEGRATsIYa, ISTOChNIKI, TRANSFORMATsII (1808-1917 g.) // NB: Voprosy prava i politiki. — 2013.-№ 3.-S.258-317. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.3.498. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_498.html](http://e-notabene.ru/lr/article_498.html)
13. Kodan S.V., Fevralev S.A. MESTNOE PRAVO TsARSTVA POL'SKOGO: FORMIROVANIE, ISTOChNIKI, TRANSFORMATsII (1815-1917 gg.) // NB: Problemy obshchestva i politiki. — 2013.-№ 3.-S.246-295. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.3.468. URL: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_468.html](http://e-notabene.ru/pr/article_468.html)
14. Kodan S.V., Fevralev S.A. MESTNOE PRAVO NATsIONAL'NYKh REGIONOV ROSSIISKOI IMPERII: ISTOKI, MESTO V POLITIKE I IDELOGII, YuRIDICHESKAYa PRIRODA (vtoraya polovina XVII-nachalo XX vv.) // NB: Voprosy prava i politiki. — 2013.-№ 2.-S.74-154. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.2.464. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_464.html](http://e-notabene.ru/lr/article_464.html)
15. I.N.Trofimova. Mestnoe samoupravlenie v sovremennykh kontseptsiyakh publichnogo upravleniya. // Trendy i upravlenie.-2013.-№ 2.-C. 187-195. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.2.5022
16. Bezikonnaya E.V.. Samoorganizatsiya v sisteme mestnogo samoupravleniya: politiko-pravovoi analiz. // Pravo i politika.-2013.-№ 8.-C. 971-979. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.900
17. T.I. Minkovskaya. Polnomochiya organov mestnogo samoupravleniya v oblasti ispol'zovaniya i okhrany zemli. // Trendy i upravlenie.-2013.-№ 1.-C. 35-40. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.01.4
18. A. V. Bridnya. Stanovlenie organov obshchestvennogo samoupravleniya v gorodakh Zapadnoi Sibiri v kontse 1980-kh – 1-i polovine 1990-kh godov. // Istoricheskii zhurnal: nauchnye issledovaniya.-2012.-№ 6.-C. 21-26.