

УДК 316.4

DOI 10.25205/2541-7517-2018-16-2-155-166

М. Р. Зазулина

*Институт философии и права СО РАН
ул. Николаева, 8, Новосибирск, 630090, Россия*

zamashka@yandex.ru

МЕЖДУ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЕЙ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЕЙ: К ВОПРОСУ О ДЕТЕРМИНАНТАХ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Рассмотрено соотношение процессов централизации и децентрализации на каждом этапе развития современного российского самоуправления. Показано, что централизация оказывается основной детерминантой, определяющей развитие местного самоуправления. Сделан вывод о том, что централизация местного самоуправления является реакцией на ситуацию постоянного кризиса и эффективна лишь в краткосрочной перспективе.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, реформа, централизация, децентрализация.

Развитие местного самоуправления в последние десятилетия показывает, что соотношение процессов управления на местах и процессов самоорганизации, оптимальное для российских условий, пока не найдено. Каждая крупная реформа местного самоуправления, проведенная за последние двадцать пять лет, изменяла систему управления на местах, придавая ей направление движения, фактически противоположное заданному ранее. О том, что «золотая середина» в этом вопросе так и не была найдена, свидетельствуют, во-первых, не прекращающиеся попытки реформирования, а во-вторых, не снижающие своей остроты проблемы на местах.

Мировой опыт развития местного самоуправления показывает, что независимо от исторических и региональных условий этот институт всегда существует на пересечении тенденций централизации и децентрализации. Именно отношения с центром определяют про-

блематику, в рамках которой сформировались основные существующие модели самоуправления, общинная и государственная, а также их гибридные формы. Для России проблема взаимоотношений между институтами федерализма и институтами местного самоуправления является особенно актуальной в силу того, что сильный институт государства доминировал на всем протяжении российской истории. Опыт централизованного управления, доставшийся в наследство от советской системы, значительно затрудняет формирование локальных децентрализованных институтов власти.

Цель данной статьи – выявление соотношения процессов централизации и децентрализации на каждом этапе развития современного российского самоуправления и определение значения этих процессов в качестве детерминант развития отечественного самоуправления.

Ключевые точки изменений в системе местного самоуправления были связаны с муниципальными реформами, которые проводились в 1995, 2003 и 2014 гг. Анализ экспертной литературы показывает, что каждый раз реформа была инициирована не процессами самоорганизации снизу, а политической волей законодателя, политическим решением сверху. Отметим, что политические решения сверху означают в данном случае не произвол законодателей, а результат влияния целого ряда факторов внешне- и внутривнутриполитического характера, которые были учтены при выборе модели самоуправления. На каждом этапе реформирования выбор российских законодателей всякий раз был обусловлен и изучением мировой самоуправленческой практики, и возможностью ее применения к российским реалиям. Несмотря на то, что исторически в России были наработаны собственные традиции самоуправления, связанные с институтом общины, являющиеся по своему характеру традиционными и даже архаичными, в ходе преобразований 90-х гг. востребованы оказались именно структуры управления, сформировавшиеся в предыдущий советский период. Такой подход к выбору модели самоуправления является оправданным с точки зрения уменьшения издержек реформирования и распространен во всех странах, развивающихся по пути модернизации. Поскольку выстраивать систему с нуля крайне трудоемко, то в каждом случае выбирается модель, которая позволяет хоть в какой-то мере использовать уже имеющиеся институты, инфраструктуру и связи. Важную роль в законодательном процессе играла борьба различных групп интересов, элит (федеральных, региональных, либеральных, этнонациональных). Однако, по сути дела, каждая из этих групп выбирала между более государственной и более общинной, т. е. централизованной и децентрализованной моделями самоуправления.

Когда мы сравниваем процессы централизации и децентрализация, то речь идет сразу о нескольких критериях: прежде всего это приближенность / удаленность органов местного самоуправления к населению, т. е. доступность власти. Именно на этом традиционно основана логика объяснения и критика процессов увеличения / уменьшения количества муниципальных образований. Кроме этого, важными критериями являются независимость самоуправления от вышестоящих властей, круг их компетенций и отношения, выстраивающиеся между органами местного самоуправления и прочими органами власти.

К моменту принятия в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), на территории Российской Федерации действовала система органов государственного управления на местах, сформировавшаяся в советский период. К моменту начала реформы общая численность местных органов управления составляла 29 445 [Лексин, Швецов, 2004. С. 27]. Реализация Федерального закона № 154-ФЗ привела к резкому сокращению численности органов самоуправления. В 1998 г. на территории Российской Федерации функционировало порядка 13 000 муниципальных образований [Там же], а в 2002 г., к моменту принятия следующего закона о самоуправлении, общая численность муниципальных образований составляла 11 500 (данные Госкомстата) [Россия в цифрах, 2003. С. 43].

Первый опыт формирования системы местного самоуправления обернулся более чем двукратным сокращением органов управления на местах, показав таким образом, что критерий близости к населению не является ни главным, ни единственным в случае развития местного самоуправления в российских условиях.

Первый закон о местном самоуправлении фактически узаконил возможность бесконтрольного вмешательства региональных органов в дела местного самоуправления. Все вопросы, относящиеся к сфере местного самоуправления – уровни его реализации, виды муниципальных образований, их компетенции, в соответствии с этим законом регулировались не на федеральном, а на региональном уровне. Фактически предельно рамочный характер Федерального закона № 154-ФЗ позволял каждому субъекту Федерации создать свою модель самоуправления. В результате в регионах начали формироваться различные модели самоуправления. В том числе в национальных регионах произошло возрождение традиционных национальных институтов самоуправления, были приняты региональные законы

о местном самоуправлении, прошли муниципальные выборы. Для организации взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти были созданы Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации и Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации.

С точки зрения процессов централизации / децентрализации период развития 1995–2002 гг. продемонстрировал сразу несколько разнонаправленных тенденций. Сокращение местных органов управления привело к ограничению доступа к ним рядового населения. Возможность вмешательства региональных властей привела к развитию целого ряда различных региональных моделей местного самоуправления. Именно в этот период, несмотря на удаленность власти от населения, многие муниципалитеты накопили успешный опыт проведения реформ на местном уровне, выработали собственные эффективные модели муниципального управления и накопили большой массив информации о факторах, способствующих и препятствующих становлению местного самоуправления (к сожалению, этот опыт в дальнейшем фактически не был использован).

В то же время законодательно оформленная возможность вмешательства региональных властей привела к тому, что, будучи исключенным из централизованной системы власти советского периода, местное самоуправление тут же оказалось встроено в региональные системы власти, вновь оказавшись в зависимом положении. В условиях системного кризиса второй половины 1990-х другого варианта развития ни для центра, ни для регионов, ни для самоуправления на местах, по-видимому, не существовало. С одной стороны, государство по политическим и экономическим мотивам вынуждено было отдать сферу местного самоуправления под контроль регионов. С другой стороны, регионы, находясь в не менее тяжелом социально-экономическом положении и желая укрепить свою независимость от центра, не могли развить эту ситуацию по-другому.

Следующий период развития местного самоуправления в России начался в 2003 г. и был связан с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В целом данный законопроект был направлен на то, чтобы преодолеть тенденции, сложившиеся в предыдущий период: оградить местное самоуправление от вмешательства региональных властей и сделать его ближе к населению.

Новая реформа проходила в несколько этапов, все нововведения сначала опробовались в пилотных регионах. В полную силу закон вступил лишь с 2009 г. Децентрализованный потенциал реформы заключался в попытке приблизить местную власть к населению путем увеличения количества муниципальных образований. Если в 2002 г., т. е. к началу реформы, на территории РФ действовало 11 500 муниципальных образований, то к 2009 г., т. е. к моменту вступления закона в полную силу, их насчитывалось уже 24 161 (данные Госкомстата) [Формирование местного самоуправления в Российской Федерации, 2009].

Местное самоуправление обрело новую институциональную структуру. Появились новые виды муниципальных образований, система местных органов власти стала двухуровневой. Важно отметить, что новая структура органов МСУ была прописана в федеральном законе, что позволило полностью ее унифицировать и сделать единой на всей территории страны и независимой от региональных властей.

Кроме этого, Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил четкую сферу компетенций за каждым видом муниципальных образований, перечень вопросов местного значения приобрел закрытый характер (включая при этом максимальное число компетенций). Возможности вмешательства региональных властей были четко прописаны и ограничены тремя случаями. Сами органы местного самоуправления также лишились возможности самостоятельно дополнять список своих компетенций. В то же время отношения между уровнями местного самоуправления не были четко закреплены и носили предельно рамочный характер. Нижний уровень самоуправления фактически не подчинялся верхнему (районному).

Несмотря на попытку приблизить местную власть к населению, в качестве идейной основы реформы использовалась государственная теория местного самоуправления. А в основу концепции, изложенной в Федеральном законе № 131-ФЗ, был положен принцип эффективности управления. Новый закон был попыткой максимально четко на федеральном уровне регламентировать все механизмы работы местного самоуправления. Разграничение полномочий должно было обеспечить «решение задач публичной властью на том уровне, который способен сделать это наиболее рационально, прежде всего, с точки зрения доступности для граждан публичных услуг», а также «эффективность использования государственных и муниципальных финансовых и иных материальных ресурсов» [Концепция разграничения..., 2002].

Попытка столь жесткой и подробной регламентации деятельности местного самоуправления на федеральном уровне фактически оставила лишь одну возможность реагирования на проблемные ситуации – ситуативное реагирование путем постоянного принятия поправок к действующему законодательству. Если к Федеральному закону № 154-ФЗ всего было принято 8 поправок, то к Федеральному закону № 131-ФЗ только за 2017 г. – 12 поправок, а всего закон изменялся уже более 130 раз.

Кроме этого, увеличение количества муниципалитетов привело к обострению проблемы их финансово-экономической самостоятельности. Финансовая невозможность мелких муниципалитетов выполнять задачи по решению вопросов местного значения стала одной из основных причин последнего витка муниципальной реформы, начавшейся в 2014 г.

Очередной этап развития местного самоуправления начался в 2014. Несмотря на то, что основным законом, регулирующим деятельность местного самоуправления, по-прежнему остался Федеральный закон № 131-ФЗ, поправки, внесенные в него Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ и целым рядом других законов, существенно изменили ситуацию в этой сфере. Следствием стало изменение институциональной структуры местного самоуправления и появление новых видов муниципальных образований.

С точки зрения процессов централизации / децентрализации значение имело не столько сокращение количества муниципальных образований, сколько изменение системы компетенций и внутренней структуры самоуправления. Двухуровневая система местного самоуправления претерпела значительные изменения. Во-первых, внутри нее произошло перераспределение компетенций и властных полномочий от низовых муниципалитетов, в частности поселковых, в сторону районных (вместо 39 компетенций у сельских поселений осталось только 13, в то время как оставшиеся 26 перешли к районным муниципалитетам).

Во-вторых, в соответствии с Федеральным законом № 62-ФЗ субъектам Федерации была предоставлена возможность преобразовывать муниципальные районы, являющиеся по определению двухуровневыми, в городские округа, включающие только один уровень самоуправления. В результате в целом ряде регионов были запущены процессы отмены двухуровневой системы местного самоуправления и укрупнения муниципальных образований.

Федеральный закон № 136-ФЗ позволил делить городские округа на внутригородские муниципальные образования, обладающие соб-

ственными органами власти, бюджетами и компетенциями. Введение второго уровня самоуправления в крупных городах преследовало целью создать здесь двухуровневую систему самоуправления, по аналогии с системой, сложившейся на территории муниципальных районов, и таким образом приблизить местную власть к населению. Так официально преследовалась задача децентрализации. Однако, по мнению экспертов, эта мера была ориентирована не столько на приближение местного самоуправления к жителям, сколько на предоставление дополнительных рычагов влияния на местах региональным властям.

Упомянутые поправки в законодательство существенно расширили возможности субъектов Федерации по влиянию на органы местного самоуправления, закрепив за ними право принятия решений по поводу введения новых и изменения уже существующих муниципальных образований. За субъектами Федерации также были закреплены возможности по перераспределению полномочий между различными муниципальными образованиями, определению структур и способов формирования местных администраций. Масштабы изменения и перераспределения полномочий значительны. Как следует из «Информационно-аналитических материалов о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации в 2016–2017 гг.», подготовленных Министерством юстиции Российской Федерации, передача полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2017 г. затронула 4,4 тыс. муниципальных образований в 42 субъектах Российской Федерации. Кроме этого, более двух третей муниципалитетов вовлечены в процесс перераспределения полномочий между различными уровнями самоуправления, дополнительные вопросы местного значения закреплены за 78 % сельских поселений. Наиболее значительны масштабы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с предоставлением органам местного самоуправления субвенций. Они действуют в 84 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением города федерального значения Севастополя) и затрагивают все без исключения муниципальные районы и городские округа, а также около 75 % городских и 90 % сельских поселений¹.

Подобные процессы, связанные с перераспределением финансирования, также свидетельствуют о сворачивании процессов децен-

¹ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации в 2016–2017 гг. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx – (дата обращения 25.02.2018).

трализации и возвращении к централизованному распределению полномочий, практике государственных трансфертов и противоречат мировым тенденциям.

Все это дает исследователям основание говорить о схожести современного этапа развития местного самоуправления с этапом, начавшимся после принятия Федерального закона № 154-ФЗ (см.: [Бялкина, 2014]). Действительно, сокращение компетенций муниципальных образований, их укрупнение, зависимость от региональных органов власти, существенно снижают самостоятельность местного самоуправления и делают ситуацию по ряду параметров аналогичной ситуации 1995–2002 гг. Разница между двумя этими периодами заключается, прежде всего, во внутривластной ситуации в стране и, в частности, в отношениях между федеральным центром и регионами. Если вторая половина 1990-х – это период «региональных баронов», т. е. региональных властей, независимых от центра, то сейчас период полного и безусловного подчинения регионов центру.

Суммируя вышеизложенное, целесообразно дать схематичное описание развития российского местного самоуправления, начиная с 1995 г.

Период развития в рамках Федерального закона № 154-ФЗ, длившийся с 1995 по 2002 г., характеризовался сокращением количества органов управления на местах, их укрупнением и одновременно встраиванием в региональные системы власти.

С принятием Федерального закона № 131-ФЗ начался следующий период развития местного самоуправления, длившийся с 2003 по 2014 г. Он характеризовался более чем двукратным увеличением количества муниципальных образований, но одновременно его унификацией на территории всей страны и попыткой на федеральном уровне прописать мельчайшие нюансы функционирования местного самоуправления и ограничить вмешательство региональных властей.

Поправки к Федеральному закону № 131-ФЗ, принятые с 2014 г., обозначили начало нового этапа развития местного самоуправления, который длится по сей день. Опять проявилась тенденция к сокращению количества муниципальных образований и их укрупнению. Законы, принятые на федеральном уровне, существенно расширили возможности вмешательства региональных властей в компетенцию местного самоуправления. В то же время сами регионы на современном этапе с политической точки зрения полностью подчинены центру и гораздо больше встроены в государственную властную вертикаль, чем во второй половине 1990-х.

О том, что децентралистский потенциал местного самоуправления хоть в какой-то степени реализуется на данном этапе развития, говорить достаточно трудно. Само по себе увеличение общего количества органов местного самоуправления отнюдь не является достаточным критерием децентрализации. Опыт советской системы управления на местах свидетельствует о том, что большое количество местных органов власти может прекрасно функционировать, будучи частью централизованной системы управления.

Само же понятие «децентрализация» подразумевает функционирование множественных локальных центров власти, обладающих достаточными ресурсами, поддержкой населения для решения вопросов местного значения и не независимых от вышестоящих властей. Для российского местного самоуправления все же более характерна ситуация поддержки со стороны региональных и федеральных властей в условиях недостаточной обеспеченности ресурсами и независимости от населения.

И все же, хотя бы по замыслу законодателя отечественное самоуправление обладает потенциалом децентрализации. Этот потенциал актуализируется в моменты, когда формируются определенные структурные особенности, такие как двухуровневая система органов местного самоуправления и отношения между уровнями, и когда увеличивается количество муниципальных образований (все-таки органы самоуправления становятся доступнее населению). Однако опыт развития местного самоуправления показывает, что эти моменты всегда имеют частичный и ситуативный характер, они инициированы не процессами самоорганизации сообществ снизу, а законодательными решениями сверху. В результате провозглашаемая автономность местного самоуправления не подкрепляется его финансовой независимостью от всех других органов власти, а сами органы местного самоуправления используются как рычаги влияния региональных властей на нижестоящие (районные и окружные) органы власти. Более того, в условиях финансовой несамостоятельности местное самоуправление само оказывается рычагом влияния государства на регионы.

Таким образом, можно утверждать, что централизация, стремление встроиться во властную вертикаль, оказывается основной детерминантой, определяющей развитие местного самоуправления. Эта тенденция проявляется в целом ряде моментов, связанных с попытками регламентировать деятельность самоуправления, и в неспособности подкрепить его деятельность независимыми источниками финансирования. Не самостоятельное развитие, а именно колебание

между региональной и федеральной властными вертикалями определяет развитие самоуправления на протяжении последней четверти века.

Вопрос заключается в том, почему до сих пор реализуется именно стратегия на централизацию местного самоуправления. Почему происходит выбор не в пользу общинной модели самоуправления, модели гражданского общества, а в пользу государственнической модели? Возможно, ответ на этот вопрос заключается в том, что развитие местного самоуправления в нашей стране проходит в условиях незавершившегося процесса социальной трансформации и постоянных кризисов, социальных, экономических, политических, финансовых. Причина этих кризисов кроется в несоответствии социальных обязательств государства, привыкшего быть социальным и патерналистским реальным финансовым возможностям государства.

В этих условиях централизация местного самоуправления – отнюдь не прихоть законодателя, а политическая необходимость и готовая, десятилетиями наработанная реакция на череду кризисов, позволяющая сохранить стабильность, прежде всего, государственной власти.

Отметим, что централизация как ответ на ситуацию постоянного кризиса может быть эффективной лишь в краткосрочной перспективе. Подобная стратегия действительно может обеспечить консолидацию экономического, политического, правового пространства, повысить эффективность управления, особенно если речь идет о таких огромных территориях и необходим мгновенный эффект. В то же время мировая практика показывает, что следствием стратегии централизации являются эскалация организационно-управленческих рисков, ригидность системы, невозможность адекватной реакции на действительно сложные и неоднозначные социально-экономические и политические процессы, в конечном счете – невозможность системных изменений. С такой точки зрения вопрос об объяснении детерминант и закономерностей развития местного самоуправления должен рассматриваться не сам по себе, а в рамках комплексного анализа процессов, позволяющих обрести стабильность в условиях постоянного системного кризиса.

Список литературы

Бялкина Т. М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 53–58.

Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления // Коммерсантъ. 27.05.2002. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/324105> (дата обращения 25.02.2018).

Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие: Ст. II: Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию // Рос. эконом. журн. 2004. № 8.

Россия в цифрах. 2003. М.: Госкомстат России, 2003.

Формирование местного самоуправления в Российской Федерации. 2009. Бюллетень. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rossstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения 25.02.2018).

Материал поступил в редколлегию 12.03.2018

M. R. Zazulina

*Institute of Philosophy and Law, SB RAS
8 Nikolaev Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation*

zamashka@yandex.ru

BETWEEN CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION: ON THE DETERMINANTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT IN RUSSIA

The correlation of centralization and decentralization processes at each stage of modern Russian self-government development is analyzed. It is shown that centralization is the main determinant of self-government development. It is concluded that the centralization of local self-government is a reaction to the constant crisis situation and is effective only in the short term.

Keywords: local self-government, municipal formation, reform, centralization, decentralization.

References

Byalkina T. M. Novaya munitsipalnaya reforma: izmenenie podhoda k pravovomu regulirovaniyu kompetentsii mestnogo samoupravleniya [New

municipal reform: changing approaches to the legal regulation of local self-government competence]. *Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 8, p. 53–58. (In Russ.)

Formirovanie mestnogo samoupravleniya v RF. 2009. Bullyuten [The formation of local self-government in the Russian Federation. 2009. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (In Russ.)

Kontsepsiya razgranicheniya polnomochii mezhdru federalnumi organami gosudarstvennoi vlasti, organami gosudarstvennoi vlasti sub`ektov Federatsii i organami mestnogo samoupravleniya [The concept of differentiation of authority between the Federal bodies of state authority, bodies of state authority of subjects of the Russian Federation and bodies of local self-government]. *Kommersant*, 27.05.2002. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/324105> (In Russ.)

Leksin V., Shvetsov A. Obscherossiiskie reformy i territorialnoe razvitiye. St. II. [All-Russian reforms and territorial development. Art. II]. *Russian Economic Journal*, 2004, no. 8. (In Russ.)

Rossiya v tsifrah. 2003 [Russia in Figures, 2003: Concise statistical handbook. Goskomstat of Russia]. Moscow, 2003. (In Russ.)